SOU 1994:6

Sverige och Europa

En samhällsekonomisk konsekvensanalys

EG-KONSEKVENSUTREDNINGEN SAMHÄLLSEKONOMI

17

Statens offentliga utredningar
1994:6
Finansdepartementet

Sverige och Europa

En samhällsekonomisk konsekvensanalys

Betänkande av
EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslagsfoto: Nationalmuseum, Stockholm. Lucas Cranach
"Betalningen" (detalj).
Omslag: Rolf Hernegran

Formgivning, tabeller och diagram: Berthill Munkestam

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13538-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 28 januari 1993 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en utredning med uppdrag att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Finansdepartementet den 15 mars 1993 landshövding Björn Molin som ordförande. Som ledamöter förordnades professor Kerstin Fredga, dr Pehr G Gyllenhammar, förbundssekreterare Claes Hellgren, professor Yvonne Hirdman (entledigad fr o m den 1 april 1993), chefekonom Ulf Jakobsson, fil dr Eugenia Kazamaki Ottersten, f d landshövding Britt Mogård, fil dr Ingrid Segerstedt Wiberg, direktör Michael Sohlman och som sakkunniga departementsråden Jan Palmstierna och Gunnar Wetterberg.

Som huvudsekreterare förordnades samma dag redaktören Pernilla Ström. Den 9 juni 1993 förordnades som sekreterare fil mag Arvid Wallgren och doktorand Martina Wodtke.

Utredningen har antagit namnet EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. Nio sammanträden har hållits.

Ett antal experter har fått i uppdrag att utreda vissa specialproblem, vilka redovisas i separata bilagor till betänkandet. Vissa av dessa bilagor har direkt utnyttjats i utredningens arbete, medan andra främst bör ses som en komplettering till betänkandet. För slutsatser och rekommendationer i bilagorna svarar författarna själva.

Utredningens slutsatser och bedömningar redovisas i detta betänkande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 1994

Björn Molin

Kerstin Fredga

Pehr G Gyllenhammar

Claes Hellgren

Ulf Jakobsson

Eugenia Kazamaki Ottersten

Britt Mogård

Ingrid Segerstedt Wiberg

Michael Sohlman

/ *Pernilla Ström*

Arvid Wallgren

Martina Wodtke

Innehåll

Innehåll

Del II Sverige, EG och marknaden

Del III Sverige, EU och politiken

IV Slutsatser

Separata bilagor:

Sammanfattning

Sammanfattning

I Bakgrunder

Kapitel 1
Vårt uppdrag

Den 1 juli 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EG. Förhandlingarna inleddes den 1 februari 1993. Utredningen har haft till uppgift att analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen. Effekterna har i huvudsak belysts i ett medelfristigt perspektiv, dvs vad som sker på 5-10 års sikt. Tre alternativ studeras:

Sverige med EES-avtal

Detta är utredningens referensalternativ. Genom EES-avtalet omfattas Sverige sedan den 1 januari 1994 av de fyra rörligheterna och den inre marknaden. Vissa begränsningar i marknadstillträdet finns alltjämt för livsmedel och jordbrukssektorn. Sverige ingår inte tullunionen. Gränskontrollerna finns kvar liksom kraven på ursprungsmärkning.

EES-avtalet kan sägas upp med ett års varsel från båda parter. För att nya direktiv ska införlivas i EES-avtalet måste tilläggsförhandlingar äga rum, där EES-kommittén enhälligt måste besluta om nya direktiv.

Sverige som EU-medlem

Vid ett EU-medlemskap deltar Sverige helt och fullt i den inre marknadens arbete. Handelspolitiken gentemot tredje land blir gemensam. Alla interna gränskontroller kan därmed slopas. Kravet på ursprungsmärkning försvinner.

Medlemskapet skiljer sig i två viktiga avseenden från EES-avtalet:

EU-medlemskapet ger stabilitet i de villkor som gäller för den inre marknaden. Och EU-medlemskapet ger inflytande. Sverige ska som medlem bidra till finansieringen av gemenskapens budget. Sverige kan i gengäld tillgodoräkna sig ett visst återflöde. Om EU-länderna bestämmer sig att förverkliga sina planer på en valutaunion, kan Sverige också under vissa villkor delta.

Sverige utanför den inre marknaden

Sverige kan hamna i en situation utanför den inre marknaden genom att EES-avtalet sägs upp eller genom att det gradvis urholkas och förlorar i betydelse.

Det innebär inte nödvändigtvis att Sverige står utanför andra europeiska eller internationella handelssammanslutningar. En situation utanför den inre marknaden kommer dock inte att betyda en återgång till de förhållanden som gällde innan EES-avtalet ratificerades. Vi har dock antagit att grunden i så fall skulle utgöras av det gamla frihandelsavtalet från 1973.

Den svenska ekonomin är starkt internationaliserad. I många fall kommer valet av anslutningsform till den inre marknaden bara på marginalen att påverka de utmaningar som svensk ekonomi står inför. Krav på anpassning och förändring kommer att finnas oberoende av hur Sverige ställer sig till EU.

Kapitel 2
Sverige i den internationella ekonomin

Svensk ekonomi är i hög grad beroende av utvecklingen i den internationella ekonomin. Utrikeshandeln uppgår till nästan 30 procent av BNP. Ca 75 procent av den svenska handeln sker med Efta- och EU-länderna.

Kapitalflödena mellan OECD-länderna har ökat snabbt. Ca 90 procent av flödena beräknas i dag har rent finansiella motiv. Det är ett exempel på att konkurrensen på varumarknaden har spritt sig till produktionsfaktorerna. Arbetskraftens rörlighet är dock fortfarande relativt låg.

Internationaliseringen har till stor del märkts i tillväxten av utlandsinvesteringar. Syftet har ofta varit att komma in på nya marknader. Följaktligen är det mindre fråga om ny produktionskapacitet än om ägarbyte av redan existerande kapacitet. Ett undantag utgör de japanska utländska investeringarna.

EU-länderna svarar för 40 procent av den internationella handeln. Utvecklingen för dem har i många avseenden varit sämre än för flera andra utvecklade industriländer. Under andra hälften av 1980-talet översteg EG:s tillväxt emellertid den amerikanska. Investeringarna ökade kraftigt. Även Sverige bidrog med stora belopp.

Sverige har under efterkrigstiden kännetecknats av låg arbetslöshet, relativt höga och jämnt fördelade inkomster och ett rikt utbud av offentliga tjänster. Problemen har varit svag tillväxt, inflation och återkommande kostnadskriser. Sveriges tillväxt har de senaste 25 åren legat drygt en procentenhet under OECD-snittet.

Lågkonjunkturen som följde på 1980-talets överhettning har varit den djupaste sedan 1930-talet. Inflationen föll från 8 till 2 procent inom loppet av några månader. Tillsammans med höga räntor resulterade det i en allvarlig finans- och fastighetskris. Kronan har fallit med drygt 20 procent gentemot ecun. Arbetslösheten har stigit kraftigt.

Kapitel 3
EG:s väg mot en europeisk union

EG vilar på Romfördraget från 1958. Fred, stabilitet och ökande levnadsstandard ska uppnås genom fördjupning av det ekonomiska, handelsmässiga men också politiska samarbetet.

EG bestod ursprungligen av sex medlemmar: Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Luxemburg och Italien. 1960 bildades, delvis som en reaktion på EG, frihandelsorganisationen Efta.

Samarbetet inom EG har genomgått olika faser.

Under 1960-talet fördjupades och konsoliderades det ekonomiska samarbetet. 1964 infördes den gemensamma jordbrukspolitiken,

CAP. Redan tidigt kom finansieringen att bli föremål för tvistigheter.

Under 1970-talet ökade gemenskapens politiska ambitioner. Samarbetet kom nu att präglas av de ekonomiska problem som följde på oljekriserna och Bretton Woods-systemets sammanbrott.
1973 blev De Sex De Nio sedan Storbritannien, Danmark och Irland anslutit sig till Gemenskapen.

Samma år trädde ett frihandelsavtal för industrivaror i kraft mellan Eftaländerna och EG. Fram till dess att EES-avtalet började gälla den 1 januari 1994 grundade sig bl a Sveriges handelsrelationer till EG på denna överenskommelse.

1971 föreslog Wernerplanen att EG-länderna skulle bilda en ekonomisk och monetär union, med gemensam valuta och – med tiden – gemensam ekonomisk politik. Planen genomfördes aldrig. I januari 1979 inleddes det ekonomiska monetära samarbetet, EMS. Beslut om ecun, den gemensamma räkneenheten som bygger på medlemmarnas valutor, fattades. Samma år valdes ledamöterna till Europaparlamentet för första gången i direkta val.

"Eurosclerosis" präglade EG under 1980-talets början. "Eurofori" var termen för årtiondets avslutning. Med Grekland, och därefter Spanien och Portugal, blev De Nio De Tolv. Liksom vid tidigare utvidgningar diskuterade man även nu beslutsformer och möjligheter att styra EG. Resultatet blev Enhetsakten som trädde i kraft 1987. Genom den accepteras majoritetsbeslut i vissa frågor. Med Enhetsakten bestämde sig EG-länderna dessutom för principen om ömsesidigt godkännande: vad som har godkänts i ett land, ska anses godkänt även i de andra medlemsländerna. I Vitboken från 1985 beskrevs 282 åtgärder som måste vidtas fram till år 1992 för att den inre marknaden skulle kunna förverkligas.

I slutet av 1980-talet återuppväcktes det tidiga 1970-talets planer om ekonomisk och monetär union med gemensam centralbank och gemensam valuta. Beslut togs i Maastricht 1991. Då bestämde sig länderna också för att bilda en europeisk union (EU) med utökat samarbete. Utöver EG tillkom därmed två nya mellanstatliga samarbetsområden: säkerhetspolitik och inrikespolitik. Maastrichtfördraget ratificerades i oktober 1993.

Framtiden för den europeiska unionen ska diskuteras vid en stor regeringskonferens 1996. Vid detta möte kan De Tolv också ha utvidgats till De Sexton. Det gäller om de fyra kandidatländerna från Efta har blivit medlemmar i EU. Sverige är ett av dem.

II Sverige, EG och marknaden

Kapitel 4
Tillväxten och dess betydelse

Den inre marknaden syftar till att öka tillväxten både genom skärpt konkurrens och stordriftsfördelar. Ekonomisk tillväxt innebär att det reala värdet av tillgängliga varor och tjänster ökar. Tillväxt ökar handlingsutrymmet och valmöjligheterna i en ekonomi. Den behöver inte tas ut i privat konsumtion, utan kan även användas för att nå mål som t ex förbättrad offentlig service.

Med tillväxt minskar risken för fördelningspolitiska motsättningar. Det blir också lättare att klara sysselsättningen och undvika långtidsarbetslöshet i en ekonomi med hög tillväxt.

Tillväxt beror på en rad olika faktorer.

En av de frågor utredningen har försökt besvara i denna studie är just hur den svenska tillväxten påverkas av EES-avtalet, av ett EU-medlemskap eller av en situation där Sverige står utanför den inre marknaden.

Kapitel 5
Den inre marknaden

Den inre marknaden beskrivs redan i Romfördraget. Trots att tullar och tariffer slopades redan i slutet av 1960-talet, har det fria varu- och tjänsteflödet hämmats av fysiska, tekniska och skattemässiga handelshinder.

Den inre marknaden skapas genom fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbete. I den s k Cecchini-rapporten försökte EG-kommissionen beräkna vilka vinster som stod att göra med en gemensam marknad – liksom vilka förluster som ett beslut att avstå från den innebar.

Vinsterna är, enligt rapporten, av två slag. Dels direkta vinster av att handelsbarriärer försvinner och produktionskostnader sjunker. Dels indirekta vinster av att större marknader ger möjlighet till stordriftsfördelar och skärpt konkurrens.

För konsumenterna innebär den inre marknaden att företagen inte längre kan dela upp marknader och differentiera priser. Företagen utsätts för hårdare konkurrens av utländska medtävlare, men vinner i gengäld ökat tillträde till utländska exportmarknader.

Sverige skulle som medlem i EU få fullt tillträde till den inre marknaden. EES-avtalet innebär vissa undantag: handel med jordbruksvaror och livsmedel omfattas t ex generellt sett inte.

Också länder som står utanför den inre marknaden kan gynnas av att den kommer till stånd. Även för dem blir det lättare att arbeta på en stor gemensam marknad stället för på tolv splittrade nationella marknader.

Den inre marknaden ökar konkurrensen i Sverige. Den skyddade sektorn - som omfattar såväl offentliga som privata verksamheter - utgör nästan hälften av BNP. Konkurrensen kan öka dels genom att utländska företag direkt etablerar sig i Sverige, dels genom att importen ökar. För ett litet land som Sverige med en förhållandevis liten hemmamarknad kan vinsterna bli stora samtidigt som konkurrensen hårdnar.

Med skapandet av den inre marknaden följer även strängare konkurrensregler. De begränsar i viss utsträckning vilka stöd och näringspolitiska åtgärder som medlemsstaternas regeringar kan använda sig av. Även företag som har sin hemvist utanför EU kan granskas av Kommissionen och dömas till böter. Sveriges konkurrenslagstiftning uppfyller de regler som gäller i EG.

En viktig del av den inre marknaden utgörs av den upphandling som stater, kommuner och offentliga institutioner svarar för. Sammanlagt uppgår den till 15 procent av BNP. Den offentliga upphandlingen i de flesta EU-länder har hittills varit strikt nationell. Genom den inre marknaden öppnas den offentliga upphandlingen även för andra länders anbudsgivare. Sverige har en stor andel företag vars försäljning beror av offentlig upphandling. Sverige kan därför sägas ha särskilt goda förutsättningar att dra nytta av att den inre marknaden öppnar den offentliga upphandlingen även för utländska företag.

Kapitel 6
Investeringar och kapitalbildning

Investeringar spelar en central roll i ekonomin – på kort sikt genom den efterfrågan som de bidrar till, på lite längre sikt genom den ökade produktionskapacitet och tillväxtförmåga som de skapar.

Investeringskvoten – dvs investeringarnas andel av BNP – är i dag den lägsta på över 40 år. Ett beslut om ett svenskt EU-medlemskap kan få betydande effekter för investeringsvolymen både på kort och lång sikt.

Investeringsbeslut styrs av många överväganden, både hos den lokale tillverkaren och hos det multinationellt verksamma storföretaget. Sverige är i högre grad än något annat land beroende av sina storföretag. För dem kan alternativet att öka produktionen i Sverige vara att växa utomlands.

EES-avtalet ger företagen tillträde till svenskt näringslivs viktigaste exportmarknad. EU-medlemskapet garanterar att detta tillträde blir bestående. Stabiliteten är en central faktor.
EES-avtalet har i detta avseende tydliga begränsningar:

- det kan sägas upp med ett års varsel,
- det kan komma att urholkas – erodera – om inte Eftaländerna kommer överens om att nya regler ska införas,
- intresset för EES kan falna om EU:s medlemskrets vidgas.

För företagen med verksamhet i EU-området finns ytterligare en faktor som skiljer EES-avtalet från EU-medlemskapet:

- EU-medlemskapet ger inflytande över produktstandarder, normer och regelverk som påverkar företagens villkor.

Investeringsbeslut styrs i hög grad av förväntningar om framtiden. Flera studier tyder på att investerarna - och framför allt de utomeuropeiska företagen - gör skillnad mellan Sverige som EU-medlem och Sverige som EES-land.

En central del av investeringarna består av direktinvesteringar, dvs nysatsningar eller företagsförvärv som görs av utländska företag i Sverige eller av svenska företag i utlandet. Ingående direktinvesteringar ger upphov till teknologiöverföring. Utgående direktinvesteringar har kompletterat svensk tillverkning och givit upphov till större marknadsandelar och total produktionsvolym. Under 1980-

talet uppstod kraftiga obalanser. Utflödet var betydligt större än inflödet. En del förklaras av osäkerhet om Sveriges förhållande till EG och den inre marknaden.

I en expertrapport till utredningen (bilaga 7 "Sveriges Val, EG och direktinvesteringar") görs bedömningen att ett EU-medlemskap höjer den totala investeringskvoten som en följd av direktinvesteringarna ökar med uppemot 1 procentenhet av BNP. Investeringarna blir dessutom mer specialiserade ("vertikalt integrerade"). De skiljer sig från de marknadsstyrda ("horisontella") investeringarna eftersom de förutsätter handel, medan de senare i viss mån kan ersätta handel. Specialiserade investeringar väntas ge upphov till högre förädlingsvärde och ha gynnsammare effekter på tillväxten.

Direktinvesteringarna utgör bara en del – fastän en viktig sådan – av de totala investeringar som bestämmer investeringsvolymen och därmed aktivitetsnivån i ekonomin. Vår bedömning är att även övriga investeringar i Sverige kommer att påverkas. Det gäller direkt i industri- och tjänstesektorer som är beroende av att de fyra rörligheterna förverkligas och består. Det gäller indirekt genom de spridningseffekter i ekonomin – t ex när det gäller uppdragstagare, konsulter, finansiella sektorer och byggandet – som ett uppsving i investeringarna i den konkurrensutsatta sektorn kan leda till.

På kort sikt kan ett beslut om ett svenskt EU-medlemskap snabbt få genomslag i en högre investeringsvolym. Efterfrågeeffekterna på produktionen och syselsättningen kan därmed bli starka. Ett nej till ett svenskt medlemskap kan få motsvarande negativa kortsiktiga effekter på aktivitetsnivån.

På lite längre sikt påverkar olika investeringsutfall tillväxttakten i svensk ekonomi. Den inre marknaden – i vilken Sverige deltar som EES-medlem – innebär att avkastningen kan höjas genom att effektiviteten ökar. Allt annat lika kan det ge upphov till långsiktigt högre investeringskvot.

Beslutet om ett EU-medlemskap påverkar näringslivsstrukturen genom att investeringarna får en mer specialiserad inriktning. Större direktinvesteringsflöden och högre förädlingsgrad ger i kombination med en allmänt högre investeringkvot upphov till snabbare kapitalbildning, modernare produktionsstruktur och gynnsammare tillväxtförutsättningar.

Investeringsbeslut är dock sammansatta. Nackdelar på ett område motverkas av fördelar på ett annat. Sämre stabilitet och inflytande skulle kunna kompenseras av att investeringsklimatet i andra avseenden förbättras, t ex genom gynnsammare företagsbeskattning

eller högre vinstandel. Vår bedömning är dock att investeringsvolymen då ytterst skulle hållas uppe till priset av lägre reallöner.

Kapitel 7
Strukturomvandling och teknisk utveckling

Strukturomvandling är ett nödvändigt inslag i all ekonomisk utveckling. Gammalt kapital och gamla produktionsmetoder slås ut. Nya metoder och nytt kapital kommer till. Ju smidigare överföringsmekanismerna – i form av kapital- och arbetsmarknader – fungerar, desto lägre blir omställningskostnaderna.

Strukturomvandlingen påverkas av konkurrensen och omvandlingstrycket i ekonomin. Drivkrafterna kan stärkas eller försvagas.

I nybildningen av kapital ingår investeringar i såväl realkapital som humankapital. I stor utsträckning sker nybildning av kapital genom teknisk utveckling, forskning och framtagning av egna patent. Även förmågan att imitera, utveckla produktionsmetoder och arbetsorganisation har betydelse. Kunskap sprids ofta genom företagsuppköp.

Under 1980-talet skedde specialiseringen i svensk industri i hög utsträckning på varor med lågt förädlingsvärde per sysselsatt. Som andel av BNP satsar Sverige mycket på forskning och utveckling.

Svenska företag har haft sin FoU koncentrerad i Sverige. Tio företag svarar tillsammans för 90 procent av det privata näringslivets forskningsinvesteringar. Sverige är därmed mycket sårbart.

Strukturomvandlingen blir sannolikt särskilt genomgripande i hittills skyddade sektorer och branscher. Det gäller t ex tjänstebranscher. Anpassningen väntas dock inte bli alltför omfattande, eftersom en mycket stor del av svensk handel präglas av utbyte av varor av samma typ. Det innebär att strukturomvandlingen sker *inom* en och samma bransch snarare än *mellan* olika branscher.

Deltagandet i den inre marknaden skyndar på strukturomvandlingen genom att konkurrensen ökar trycket på företag och slår ut tidigare skyddade, icke konkurrenskraftiga verksamheter. Även kapitalbildningen påverkas. Överföringen av resurser underlättas genom de fyra rörligheterna. Investeringarna väntas öka. Kapitalstocken förnyas i en snabbare takt. Teknikinnehållet ökar. Produktiviteten – och därmed tillväxten – väntas stiga.

Ett EU-medlemskap innebär att specialiseringen av produktionen väntas öka. Det kan ge upphov till klustereffekter - dvs företag med

likartad produktion samlas i särskilda centra. Ett medlemskap påverkar även strukturomvandlingen inom jordbruket och livsmedelsindustrin.

Står Sverige utanför den inre marknaden innebär det på kort sikt att det omedelbara trycket på nedläggning av mindre konkurrenskraftiga verksamheter minskar. Samtidigt försämras dock den relativa konkurrenssituationen för utanförstående svenska företag. På sikt kan ett beslut att stå utanför medföra ett större utslagningstryck för den utlandskonkurrerande sektorn. Överföringsmekanismerna kan därtill väntas fungera sämre eftersom Sverige inte längre får tillgång till de fyra rörligheterna.

Nybildningen av kapital går långsammare, eftersom såväl direktinvesteringarna som de samlade inhemska investeringarna sjunker.

En situation utanför den inre marknaden innebär jämfört med de andra alternativen att omvandlingstrycket i ekonomin sjunker, strukturomvandlingen går långsammare, överföringsmekanismerna fungerar trögare och att tillväxttakten i ekonomin blir lägre.

Kapitel 8
Arbetsmarknaden

1993 låg den öppna svenska arbetslösheten i snitt på 8 procent. Till det ska läggas mellan 5 och 6 procent i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Sverige har därmed en arbetslöshet som ligger på samma eller till och med över de nivåer som gäller i många EU-länder.

Sverige har dock ännu inte drabbats av lika hög långtidsarbetslöshet och permanent högre arbetslöshet som flera länder på den europeiska kontintenten har erfarit. Ett av de stora frågetecknen inför framtiden är hur mycket arbetslösheten faller när konjunkturen har vänt.

Ytterst är det en fråga om hur svenska företag och arbetsmarknadsorganisationer klarar pris-, löne- och kostnadsutvecklingen i Sverige som avgör i vad mån arbetslöshet och inflation ska kunna begränsas. Ett medlemskap kommer enligt vår bedömning att skapa förutsättningar för en tillväxt och reallöneutveckling som underlättar lönebildningsprocessen.

Sverige satsar i volym räknat inte mer än andra länder på arbetsmarknadspolitiken. Däremot har Sverige traditionellt lagt mer på sysselsättningsskapande åtgärder.

Den fria rörligheten för arbetskraften innebär att en person kan vistas i ett annat land i tre månader under tiden han eller hon söker ett jobb. Därefter måste man kunna försörja sig själv. Rörligheten mellan EU-länderna har hittills varit låg. Bara 1,5 procent av befolkningen arbetar i ett annat land än det egna.

Den inre marknadens effekter på lönerna i Sverige kan analyseras ur flera aspekter:

- hur lönenivån totalt sett påverkas,
- hur lönespridningen påverkas.

Detta beror i hög grad på hur rörlig arbetskraften blir.

Olika grupper har olika flyttbenägenhet. Även om flyttströmmarna är begränsade, kan effekterna bli påtagliga om nyckelgrupper försvinner – eller tillkommer.

Det har funnits en oro för "brain-drain" som en följd av att Sverige deltar i den inre marknaden. Danska studier har dock visat att en majoritet av dem som flyttar återvänder inom fem år.

De kommer då att fungera som teknikimportörer, som förädlar sina kunskaper och sin kompetens under några års utlandsvistelse.

För att kvalificerad yrkespersonal ska kunna återvända, krävs det dock att det finns kvalificerade arbeten och yrken att återvända till. Ur detta perspektiv blir det också centralt var företagens huvudkontor och specialistfunktioner finns förlagda.

Skillnaden mellan EES-avtalet och ett EU-medlemskap ligger i möjligheten att attrahera vertikala – specialiserade – investeringar. De leder till mer kvalificerade jobb, en högre produktivitetstillväxt och därmed på sikt en bättre lönebetalningsförmåga.

Rörligheten kan påverka lönebildningen genom att stora förväntade skillnader i ekonomisk ersättning utgör en av flera drivkrafter till flyttning. Den s k lönestruten kan därför vidgas något. Det är en process som redan är i gång, och som beror på att produktionen förändrats och på att nya krav ställs på de anställdas kompetens.

Ett EU-medlemskap innebär att efterfrågan på hög- och specialistutbildade kan väntas öka som ett resultat av att näringslivsstrukturen går i riktning mot högre specialisering och av att fler huvudkontor stannar i Sverige. Allt annat lika innebär det större förädlingsvärde och bättre lönebetalningsförmåga.

En situation utanför den inre marknaden innebär att arbetsmarknaden förblir nationell eller möjligen nordisk. Sverige har då inte längre tillgång till de fyra rörligheterna över en stor gemensam

arbetsmarknad. Effekterna är förmodligen asymmetriska. För den högutbildade arbetskraften finns det redan i dag delvis en internationellt rörlig specialistmarknad.

Investeringarna kommer i detta alternativ att utveckas ogynnsamt. Det innebär att produktiviteten och lönebetalningsförmågan inte blir lika god.

III Sverige, EU och politiken

Kapitel 9
Integration och inflytande

Genom EES-avtalet har ett antal institutioner skapats för samarbetet mellan EU och Eftaländerna. Besluten i såväl EES-rådet som EES-kommittén kräver enhällighet.

I frågor som rör EES-avtalet har Eftaländerna möjlighet att påverka genom att experter får delta i beredningsprocessen på samma sätt som EU-ländernas experter. Eftarepresentanter har även rätt att medverka i de kommittéer som biträder Kommissionen. Eftaländerna får dock inte delta vid EG:s beslutsfattande.

I övriga frågor saknas formell grund för svensk påverkan av EU.

Som medlem får Sverige fullt tillträde till EG:s alla institutioner på samma villkor som övriga medlemsländer. Sverige blir då representerat i:

- europeiska rådet,
- ministerrådet (4-5 röster av totalt ca 90),
- Europaparlamentet (21-25 platser av omkring 600),
- kommissionen (en svensk kommissionär),
- EG-domstolen (en svensk domare),
- ekonomiska och sociala kommittén (11-12 platser) och
- regionala kommittén (11-12 platser).

Sveriges möjligheter till inflytande beror bl a på reglerna för kvalificerad majoritet. Dessa regler ökar de små ländernas betydelse när tillräckliga majoriteter ska bildas eftersom små länder är överrepresenterade i förhållande till sin befolkning.

I de fall de nordiska länderna intar en gemensam position kan det "nordiska blockets" inflytande bli stort. Danmark, Finland, Norge och Sverige kan få 13-14 röster tillsammans, vilket innebär att de förfogar över 15 procent av rösterna. Tillsammans med ytterligare ett större och ett mindre land uppnås då en blockerande minoritet.

I Europaparlamentet representeras Sverige vid ett medlemskap av både regerings- och oppositionspartier. Inflytandet över EU:s beslut är emellertid i hög grad en fråga om deltagande och informell makt. Genom att vara med i ärendenas beredningsprocess kan Sverige påverka i de stadier av beslutsfattandet som ofta anses vara de mest kritiska, t ex i ett tidigt skede i de tekniska kommittéerna.

Utanför den inre marknaden blir Sveriges möjligheter till påverkan små. Det formella inflytandet begränsar sig till internationella fora såsom FN och den multilaterala handelsorganisationen (WTO). Sverige kan i en sådan situation möjligen påverka EU-länderna indirekt. Svensk lobbyverksamhet står emellertid i detta fall på en betydligt svagare grund än i en situation med EES-avtal eller EU-medlemskap.

Kapitel 10
Handelspolitiken

Sverige är land med starka frihandelstraditioner. EES-avtalet utvidgar frihandeln mellan Eftaländerna och EG till att omfatta alla varor och tjänster. Undantag görs för jordbruksprodukter och vissa livsmedel. I detta alternativ, liksom vid en situation där Sverige står helt och hållet utanför den inre marknaden, råder formell självständighet för Sverige att utforma sina handelspolitik gentemot tredje land.

Genom EES-avtalet har gränskontrollerna förenklats, den offentliga upphandlingen avreglerats och tekniska standarder harmoniserats. Antidumpningsåtgärder mellan EES-länderna är förbjudna. Därigenom har konkurrensen ökat, de reala handelskostnaderna minskat och marknaden vidgats från att omfatta Sverige och Efta till hela EES-området. Skärpt konkurrens, ökad handel och större effektivitet inverkar gynnsamt på tillväxten.

Ett EU-medlemskap innebär att Sverige ingår i en tullunion och deltar i den gemensamma handelspolitiken. I flera avseenden – bl a i bruket av olika importkvoter, förmånsbehandlingssystem samt i tillämpningen av begränsnings- och antidumpningsåtgärder - skiljer sig EG:s regelverk från det svenska.

Ett medlemskap medför betydande handelsmässiga fördelar. Handeln med EU-länderna blir billigare genom att gränskontrollerna elimineras. Krav på ursprungsmärkning slopas. Besparingen uppskattas till mellan 4 och 7 miljarder. Samtliga varor och tjänster (dvs även jordbruksprodukter) befrias från tullpålagor och kvoteringar.

Ett EU-medlemskap innebär emellertid även vissa handelsmässiga nackdelar. Importen fördyras med 2-2,7 miljarder kronor eftersom Sverige måste tillämpa samma handelspolitik gentemot tredje land som EG. Bakom fördyringen ligger t ex kvoter på tekoimporten samt något högre tullar. Restriktionerna för bl a tekoimporten ska emellertid enligt Gatt-avtalet avvecklas på tio års sikt. Kostnaden för dessa kvoter kan därför bli övergående.

Ytterligare en viktig – men svårbedömd – kostnad ligger i den ekonomiska ineffektivitet som följer vid bruket av antidumpningsåtgärder. Det beror på att även indirekta kostnader, som uppstår genom att utländska konkurrenters prissättning påverkas, ska läggas till de direkta prishöjningarna.

Skulle Sverige hamna utanför den inre marknaden regleras handelsrelationerna till en början genom frihandelsavtalet för industrivaror från 1973 samt genom den internationella handelsorganisationens (WTO) regler. (Det är sannolikt att en sådan situation kräver nya förhandlingar med EU-länderna.) Handelskostnaderna ökar genom att icke-tariffära handelshinder införs. Svenska företag löper risk att diskrimineras vid offentlig upphandling. Gränskontrollerna blir mer omständliga. Frihandeln begränsas. Konkurrensen försvagas. Investeringar i Sverige blir relativt mindre attraktiva.

Genom ensidiga handels- och skattepolitiska åtgärder kan de uteblivna effekterna i viss mån kompenseras. Tillträdet till den inre marknaden blir dock oundvikligen sämre.

Kapitel 11
Jordbruket och livsmedelsindustrin

Jordbrukssektorn berörs bara i begränsad utsträckning av EES-avtalet. Den stora skillnaden för Sverige uppstår vid ett EU-medlemskap.

En svårighet i analysen beror på att Sverige på egen hand har inlett en anpassning av svensk jordbrukspolitik till de regler som tillämpas i CAP, den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU. Som referensalternativ i jämförelsen används en situation där 1990

års livsmedelspolitiska reform fullföljs (med några års fördröjning). Den svenska reformen syftade till att slopa alla interna regleringar, men behålla gränskontrollerna utåt. CAP använder sig av både yttre och inre regleringar.

Deprecieringen av den svenska kronan har minskat prisskillnaden på livsmedel mellan Sverige och EU-länderna. Ett medlemskap i EU innebär likafullt att priset på jordbruksvaror faller med drygt 6 procent jämfört med vad som skulle ske vid en intern svensk avreglering.

Det bör därför finnas utrymme för prissänkningar även i konsumentledet. För detta talar det faktum att hela livsmedelsindustrin utsätts för den konkurrens som råder på EG-marknaden, vilket bör bana väg för prissänkningar även i butikerna. Å andra sidan är strukturen i både grossist- och detaljistled mycket koncentrerad i Sverige. Det talar för att den prispressande effekten kan komma att dröja. Förutsättningarna för att priserna ska sänkas är sannolikt bäst i södra Sverige och i storstadsområdena, där utländsk etablering ter sig mest attraktiv.

Samtliga livsmedel får vid ett svenskt EU-medlemskap den "frihandelsstatus" som vid EES-avtalet bara varit ett fåtal förunnat. Troligen ökar därmed utbudet, vilket gynnar konsumenterna.

För jordbruksproducenterna innebär ett medlemskap att de ekonomiska förutsättningarna för växtodling starkt förbättras, enligt beräkningar i bilaga 3 ("Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn"). Fläskproduktionen kommer emellertid att minska. Även produktionen av nötkött sjunker något. Mjölkproduktionen skyddas av EG:s kvotsystem, varför volymminskningen - högre svenska förädlingskostnader till trots - blir mycket begränsad.

Den sammanlagda produktionen blir förhållandevis opåverkad i de olika alternativen. Farhågorna om en omfattande nedläggning av jordbruksmark torde således vara överdrivna. Däremot innebär ett svenskt deltagande i CAP att slättbygderna gynnas jämfört med jordbruksproduktionen i skogs- och mellanbygderna.

Ersättningen till producenterna blir betydligt högre vid ett medlemskap. Skillnaden uppgår till ca 6 miljarder kronor, beroende på hur de svenska förhandlingarna utfaller. Orsaken är främst direktstödet till jordbrukare. Direktstöden höjer lönsamheten i växtodlingen. Den årliga avkastningen på marken, den s k jordräntan, stiger. Det leder i sin tur till kraftigt ökade markvärden jämfört med om en svensk avreglering skulle genomföras.

För livsmedelsindustrin innebär medlemskapet dels att den får tillgång till samma insatsvaror som europeiska konkurrenter (och till samma priser), dels att att den får tillträde till försäljning över hela den inre marknaden.

Stora delar av den svenska livsmedelsindustrin kan betecknas som konkurrenskraftig. Den bör därför ha goda möjligheter att hävda sig i den inre marknaden. Även de branscher som saknar erfarenhet av internationell konkurrens, t ex mejeri-, slakteri- och charkuteriindustrierna, bör kunna kostnadsanpassa sina verksamheter så att de klarar konkurrensen från EG. Deprecieringen har härvidlag ändrat förutsättningarna till det bättre.

Kapitel 12
Regionalpolitiken

De direkta svenska regionalpolitiska anslagen uppgår till ca 2,5 miljarder kronor. 40 procent av beloppet går till regionala utvecklingsinsatser i form av stöd och bidrag till företag i glesbygd.

Stöden är knutna till s k stödområden. De utgör 60 procent av Sveriges yta men omfattar endast 8 procent av befolkningen.

EES-avtalet innebär att konkurrensfrågor hanteras av Eftas övervakningsmyndighet. Avtalet kan komma att påverka utformningen av svensk regionalpolitik. Stöd av mer företagsspecifik karaktär – t ex driftsstöd – godkänns i princip inte. Även nedsättningen av sociala avgifter kan komma att beröras. Mycket tyder emellertid på att dessa stöd kommer att accepteras så länge de inte snedvrider konkurrensen. På grund av EES-avtalet måste dock förmodligen den maximala nivån vad gäller lokaliseringsbidraget minskas till de nivåer som gäller i rikare medlemsländer. Det innebär att det nuvarande taket på 35 procent sänks till 20-30 procent.

Regionalpolitiken inom EU har flera olika mål:

- främja utvecklingen i svagt utvecklade regioner,
- omstrukturera regioner med industriell tillbakagång,
- bekämpa långtidsarbetslöshet,
- underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden,
- omstrukturera jord- och skogsbygd,
- underlätta utvecklingen i jordbruksbygder.

Målet att främja svagt utvecklade regioner dominerar. Finansieringen sker genom de s k strukturfonderna. Deras totala anslag uppgår till ca 20 miljarder ecu per år. Fram till 1999 ska strukturfondernas resurser ökas till ca 30 miljarder.

Vid ett EU-medlemskap kommer samma konkurrensregler att gälla som vid EES-avtalet. Skillnaden är att Kommissionens konkurrensdirektorat tar över rollen som godkännare och övervakare av olika stödformer. Sverige kan i princip föra samma regionalpolitik både i EES-avtalet och vid ett EU-medlemskap.

Den stora skillnaden är att Sverige vid ett medlemskap får del av de s k strukturfonderna. Bidragen från dem ska underlätta finansiering av ytterligare regionalpolitiska insatser. Additionalitetsprincipen ställer krav på medfinansiering. Regioner som i dag får stöd över regionalpolitiken kan därmed få ökade resurser till sitt förfogande.

I en situation utanför den inre marknaden finns inget regelverk som begränsar regionalpolitikens utformning och omfattning. Den nuvarande svenska politiken kan behållas.

Hur ett medlemskap eller en situation utanför den inre marknaden påverkar olika regioner på längre sikt är mycket svårt att bedöma. De regionalpolitiska insaterna kommer endast i begränsad utsträckning att kunna påverka de allmänna förutsättningarna för regional utveckling.

Kapitel 13
Statskassan och budgeten

Deltagandet i den inre marknaden – antingen via EES-avtalet eller genom ett EU-medlemskap – innebär betydande samhällsekonomiska fördelar, men också statsfinansiella kostnader.

EES-avtalet innebär att Sverige betalar ett årligt bidrag (under fem år) om totalt 800 miljoner kronor. Bidraget belastar budgeten och den svenska statskassan.

Ett EU-medlemskap innebär att Sverige bidrar till finansieringen av bl a den gemensamma budgeten och olika finansiella institutioner. I förhandlingarna har Sverige begärt en infasningsperiod. Budgetbidraget beräknas öka från 20 till ca 25 miljarder kronor år 1999.

Återflödet till Sverige kommer till största delen att gå till jordbruket och regionala ändamål. För statsbudgeten får återflödet begränsad betydelse. I huvudsak handlar det om bidrag direkt till

personer och/eller organisationer. Nettokostnaden för statskassan kan beräknas till ungefär 19 miljarder kronor år 1995.

EES-avtalet innebär inga formella anpassningskrav på den svenska beskattningen. Vid ett EU-medlemskap kommer det däremot att finnas både formella och ekonomiska anpassningskrav.

På skatteområdet har EU-länderna hittills valt att använda sig av miniminivåer. Bara i undantagsfall ställs direkta krav på Sverige att anpassa skattesystemet. Den ökade konkurrensen och slopandet av gränskontrollerna kan däremot leda till att vissa skattesatser måste anpassas. Vilka dessa skatter blir, beror i hög grad på skattebasernas rörlighet.

Sverige behöver sannolikt sänka skatterna på tobak och alkohol till följd av ökad gränshandel. För övriga varor är risken för läckage genom gränshandel mindre. På sikt kan Sverige behöva anpassa mervärdesskatten. Detta är dock ingalunda självklart.

Summan av de långsiktiga formella och ekonomiska anpassningskraven kan motsvaras av skattesänkningar om mellan 4 och 21 miljarder kronor.

Skillnaden mellan EES och EU-medlemskapet för statskassan ligger inte bara i storleken på de bidrag till EES respektive EU-budgeten som de ger upphov till. Den ligger också i skillnader i den tillväxttakt, som en förändrad investeringsvolym väntas föra med sig. Högre tillväxt ökar skatteintäkterna. Vår bedömning är att de långsiktiga vinsterna av den ökade tillväxten efter några år kommer att överstiga den kortsiktiga belastning som budgetbidraget vid ett EU-medlemskap innebär.

Ett EU-medlemskap kan få en dämpande effekt på den svenska ränteutvecklingen. Den offentliga sektorns resurser påverkas då genom att räntan spelar stor roll för statsskuldens finansiering.

Konsumtionen av välfärdstjänster skiljer sig inte väsentligt mellan Sverige och EU-länderna. Skillnaden ligger i att Sverige i mycket högre utsträckning än andra länder valt att finansiera dessa tjänster offentligt. Sveriges svaga statsfinanser och förhållandevis höga skattekvot (de totala skatterna och avgifternas andel av BNP) begränsar möjligheterna till ytterligare resurstillskott.

För att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av statens kostnader och intäkter måste man se hur kostnaderna finansieras och hur intäkterna fördelas i *hela* ekonomin.

Om de statsfinansiella kostnaderna finansieras genom skattehöjningar kommer den samhällsekonomiska kostnaden troligen att bli större än den statsfinansiella kostnaden. Det är dock inte nödvändigt

att finansiera budgetbidraget via skattehöjningar. Det kan också ske genom omfördelningar i budgeten.

Utformningen av den offentliga sektorns verksamheter, och deras finansiering, är emellertid ytterst en politisk prioritering som den svenska riksdagen och kommunerna gör. Hur den skattefinansierade sektorn ska se ut, liksom omfånget av den, är ett val Sverige själv har att träffa. Den internationella integrationen spelar en viktig roll. Men relationen till just Västeuropa och EU påverkar högst marginellt.

Kapitel 14
Stabiliseringspolitiken

Stabiliseringspolitiken har två huvudmål: att hålla inflationen i schack och arbetslösheten nere. Medlen att nå dessa mål är främst penningpolitik och finanspolitik.

I Sverige var den fulla sysselsättningen under lång tid det övergripande målet för den ekonomiska politiken. Med knytningen av kronan till ecun betonades en mer anti-inflationistisk politik.

Sedan hösten 1992 flyter den svenska kronan. Finanspolitikens effekter begränsas av att expansiva åtgärder påverkar även växelkurs och räntor. Penningpolitikens möjligheter har i stället ökat. I Sverige finns ytterligare några stabiliseringspolitiska restriktioner:

- snabbt växande underskott i det offentliga sparandet,
- en starkt svängande krona,
- fria kapitalflöden och
- ett internationaliserat näringsliv.

Dessa begränsningar gäller oberoende av anknytningsform till EU.

EU-ländernas val av växelkursregim – fasta eller rörliga växelkurser – får stor betydelse för stabiliseringspolitiken. Rörliga växelkurser minskar finanspolitikens genomslag. En del av den stimulans som t ex ökade offentliga utgifter kan syfta till, motverkas av valutainflöde och stigande kronkurs. Ett system med fast valuta reducerar penningspolitikens uppgifter till att försvara växelkursrelationerna.

Dagens breda band inom det europeiska växelkurssamarbetet (+/- 15 procent) innebär i praktiken ett system med rörliga valutor. Troligen kommer den situationen att bestå ett bra tag framöver.

Sverige har deklarerat sitt intresse att delta i det gemensamma valutasamarbetet. Både som medlem och som icke-medlem avgör Sverige självt vilken växelkurspolitik landet ska föra.

Skulle EU-länderna återgå till allt fastare växelkurser genom snävare band, ställer det högre krav både på finanspolitisk disciplin och på svensk lönebildning om Sverige väljer att delta. Misslyckas Sverige med att matcha dessa krav kan försöken att hålla en fast växelkurs bli mycket kostsamma.

Medlemskap innebär emellertid även att Sverige kan påverka EU:s finanspolitiska samordning. En ökad samordning ger finanspolitiken större genomslagskraft. Ansträngningarna att samordna politiken mellan EU-länderna har blivit mer omfattande den senaste tiden. Ett exempel därpå är den "vitbok" mot arbetslösheten som presenterades i december 1993.

Ett medlemskap begränsar finanspolitikens utrymme de första åren på grund av årsavgiften till EU, innan den ökade tillväxten leder till högre skatteintäkter. Avgiften finansieras antingen genom skattehöjningar eller genom omfördelningar i budgeten.

Stabiliseringspolitiken i en situation där Sverige står utanför den inre marknaden bestäms främst av två saker.

För det första begränsas arbetskraftens rörlighet. Därigenom kan risken för "flaskhalsar" med åtföljande löne- och prisspiraler under högkonjunkturer öka. Detta försvårar den ekonomiska politikens uppgift att hålla låg inflation och låg arbetslöshet.

För det andra medför dock en situation utanför den inre marknaden större frihet vid utformningen av skattesystemet.

När det gäller stabiliseringspolitiken totalt sett ligger dock de största utmaningarna för Sverige inte i valet av anslutningsform till den inre marknaden. Den ligger i uppgiften att komma till rätta med de problem och underskott som Sverige skapat alldeles på egen hand, oberoende av EU.

Kapitel 15
Valutaunionen

Enligt Maastricht-fördraget ska EU-länderna införa en gemensam valuta och en gemensam penningpolitik. Det är för närvarande tveksamt om planerna genomförs och i så fall hur. Vår bedömning är att det inte sker på denna sidan sekelskiftet, och att Sverige då kommer

att ha möjlighet att besluta huruvida Sverige ska ingå i en valutaunion eller ej.

Valutaunionens vara eller icke vara har debatterats flitigt under senare år. Förespråkarna betonar bl a att den ekonomiska effektiviteten skulle öka. Motståndarna framhäver bl a de påfrestningar som skulle kunna bli resultatet av trögheter i löne- och prisbildning.

I två bilagor till utredningen (bilaga 2 "Makroekonomiska chocker och ekonomisk struktur" samt "Mikroekonomiska aspekter på en monetär union") diskuteras fördelar och nackdelar för Sverige av att delta i en framtida valutaunion. Den samlade bedömningen av dessa studier är att varken kostnaderna eller riskerna, varken hoten eller möjligheterna, är av den arten att de i sig bör avgöra Sveriges ställningstagande till ett framtida EU-medlemskap.

Om en valutaunion blir av, ska länderna enligt Maastrichtfördraget uppfylla en rad s k konvergensvillkor. Sverige uppfyller idag inte dessa krav. Vi bedömer dock att konvergenskraven inte innebär hårdare påfrestningar på svensk ekonomi än de ambitioner att sanera statsskulden och kontrollera prisutvecklingen som den svenska riksdagen själv har formulerat.

En valutaunion innebär att penningpolitiken överlåts på den gemensamma centralbanken, ECB. Enligt fördraget ska det övergripande målet för verksamheten vara prisstabilitet. Lämpligheten av att i så hög grad fokusera på detta mål har ifrågasatts. Även den svenska riksbanken har bestämt att det övergripande målet för den svenska penningpolitiken ska vara prisstabilitet.

När det gäller finanspolitiken saknar Maastricht-fördraget formella regler om samordning. Förhoppningar finns om vad en sådan samordning skulle medföra, om den ändå skulle komma till stånd. Med en gemensam valuta ökar den finanspolitiska effektiviteten.

Som deltagare i en valutaunion skulle Sverige inte längre självständigt kunna styra räntenivåer eller valutakurs. Växelkursen försvinner som anpassningsinstrument. Erfarenheter av svenska växelkursförändringar tyder emellertid på att den långsiktiga ekonomisk-politiska förlusten därvidlag är begränsad. Transaktionskostnaderna i handeln med omvärlden skulle kunna minska. Vinsterna är dock förmodligen relativt små.

Ett trovärdig svensk anti-inflationspolitik kan innebära sänkta räntor och något lättare skuldbörda. Hur stora effekterna av ett deltagande i en valutaunion blir, och i vilken riktning dessa verkar – positivt eller negativt – bestäms dock i sista hand av den politik som förs inom valutaunionen.

IV Slutsatser

Kapitel 16
Slutsatser och Avslutning

Utredningens slutsatser och samlade bedömningar presenteras i kapitel 16.

Bakgrunder

DEL I

1 Vårt uppdrag

I kapitlet ges ramarna för utredningens arbete samt en översikt över de alternativ som betänkandet behandlar. Innebörden i begreppet samhällsekonomisk analys diskuteras.

1.1 De stora utmaningarna

Den 1 juli 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EG. Förhandlingarna om ett svenskt medlemskap inleddes den 1 februari 1993. Detta betänkande har till uppgift att analysera konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Det kan vara svårt att skilja ut vilka ekonomiska konsekvenser som följer av integrationen och vad som beror på annat i ekonomin. Ekonomin är inte statisk – vare sig i Sverige eller i Europa. Krav på anpassning och omställning i Sverige finns oavsett hur Sverige i en kommande folkomröstning ställer sig till EU. Däremot kan styrkan och inriktningen komma att påverkas.

Sverige är ingen isolerad ö. Ekonomin är starkt internationaliserad. Beslut som fattas i Sverige påverkar relationerna till omvärlden. Beslut i omvärlden påverkar Sverige. Internationaliseringen bestämmer bl a vilket ekonomisk-politiskt handlingsutrymme Sverige har, t ex när det gäller vilka skatter som är effektivast för att finansiera de offentliga utgifterna.

Handlingsutrymmet begränsas också av de underskott som redan finns i de offentliga finanserna. Relationerna till EU kan öka eller minska detta handlingsutrymme.

Svensk ekonomi står inför mycket stora svårigheter och förändringar:

- Tillväxten har under en följd av år varit svag.
- Arbetslösheten är den högsta sedan 1930-talet. Om de höga svenska arbetslöshetstalen är tillfälliga eller mer varaktiga kan ingen säkert säga. Men de ställer samhällsekonomin inför helt nya förutsättningar.
- Underskotten i de offentliga budgetarna är samtidigt mycket stora. I augusti 1993 passerade den svenska statsskulden, brutto, 1-biljonsgränsen (1 000 miljarder). Därmed motsvarar den ca 70 procent av BNP. De svaga offentliga finanserna innebär att utrymmet för finanspolitik begränsas. Underskotten i statens budget väntas bestå även efter det att ekonomin har vänt uppåt igen.
- De stora offentligt finansierade välfärdssystemen är under granskning och måste förmodligen reformeras.
- Sveriges befolkning åldras, om än inte lika snabbt som i en del andra OECD-länder. Sverige har i dag en stor andel mycket gamla människor. Det ställer ökade krav på försörjningen och de offentliga finanserna bortom sekelskiftet, inte minst vad gäller pensioner och sjuk- och hälsovård.
- Den internationella konkurrenssituationen förändras kraftigt. En rad nya industriländer i Asien och Östeuropa börjar konkurrera med svenskbaserad tillverkning. Samtidigt blir kapital och arbete alltmer rörligt. Gamla svenska konkurrensfördelar blir allt mindre värda.
- Det finns ett ökande immigrationstryck från länder utanför Europas gränser.

Vår uppgift blir härvidlag att urskilja hur Sverige skulle kunna hävda sig med respektive utan EU. I många fall kommer beslut om medlemskap, fortsatt EES-avtal eller en situation utanför bara marginellt påverka Sveriges möjligheter att möta dessa utmaningar. I flera fall kommer effekterna att uppenbara sig först på några års sikt.

1.2 EG-konsekvensutredningarna

Under våren 1993 tillsatte regeringen sex olika utredningar med uppgift att belysa konsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen. Tanken är att utredningarna ska bidra med underlag till diskussionen inför en kommande folkomröstning.

Kommittéerna fick i uppdrag att granska konsekvenserna av ett eventuellt svenskt medlemskap i EU för:

- utrikes- och säkerhetspolitiken (UD 1993:01),
- subsidiariteten (UD 1993:02),
- social välfärd och jämställdhet (S 1993:01),
- samhällsekonomin (Fi 1993:06),
- kommuner och landsting (C 1993:02),
- miljön (M 1993:02).

Enligt direktiven (Dir. 1993:3) för EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi ska utredningen granska både ett svenskt medlemskap och effekterna om Sverige väljer att stå utanför EU. Bland de områden som angavs finns den ekonomiska tillväxten (kapitel 4-7), arbetsmarknadspolitiken (kapitel 8) och sysselsättningen (kapitel 14), beskattningen (kapitel 13), konsumenterna (kapitel 5, 10, 11) och den regionala utvecklingen (kapitel 12).

Direktiven har givit utredningen stor frihet att välja vilka frågor den anser vara mest angelägna. Analysen ska inte begränsa sig till de former för svenskt deltagande som är tänkbara under de närmaste åren. Den ska även omfatta följderna i ett längre perspektiv. Vi har valt att anlägga ett medelfristigt perspektiv, och söker bedöma effekterna på uppemot tio års sikt. I uppdraget ingick även att belysa andra frågor som kan vara relevanta i EU-debatten.

Utredningen har samrått med de övriga konsekvensutredningarna. Avgränsningarna har gjorts så att dubbelarbete i möjligaste mån ska undvikas, även om det har skett en viss överlappning. Frågor om miljöeffekter och miljöskatter har således t ex överlåtits till EG-konsekvensutredningen Miljö. Frågor som rör kvinnors arbetsmarknad och lönevillkor analyseras av EG-konsekvensutredningen, Social välfärd och jämställdhet. Frågor om regionalpolitiken återkommer i flera utredningar, bl a i den av Civildepartementet tillsatta EG-konsekvensutredningen.

EG-konsekvensutredningens arbete

Utredningen har haft nio sammanträden. Som underlag för bedömningarna har utredningen beställt nio forskarrapporter. Dessa har som bilagor till EG-konsekvensutredningen kontinuerligt presenterats och diskuterats vid offentliga seminarier under hösten. En förteckning över bilagorna återfinns i innehållsförteckningen.

Sist i betänkandet finns direktiven till utredningen.

Två av bilagorna har finansierats i samarbete med EG-konsekvensutredningarna Social Välfärd och Jämställdhet (bilaga 6 och 9) samt Kommuner och Landsting (bilaga 9).

Vidare har material från tidigare utredningar beaktats och en rad experter har konsulterats. Den 1 juli 1993 arrangerade utredningen en offentlig heldags-hearing om investeringarna med en rad deltagare från såväl den akademiska världen som från näringslivet.

Tidigare studier i Sverige och Norden

Den svenska utredningen har ett par nordiska föregångare. I Norge har Statssekreterareutvalget for Europautredningen gjort en bred studie av konsekvenserna för norsk del av en anknytning till den europeiska unionen: "Norge ved ett veivalg – virkninger av ulike former for tilknytning til det europeiske fellesskap" (hösten 1992). I Danmark gjorde danska Finansdepartementet en analys av följderna om danska folket röstade nej till Maastricht-fördraget en andra gång i maj 1993. I Finland har en studie utförts vid ETLA av effekterna för den finländska ekonomin av ett deltagande i EU.[1]

I Sverige har tidigare ett par försök till fördjupningar gjorts. Bland dem kan nämnas UD/H:s olika s k grönböcker, varav "Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU. Mars 1993" är en.

1 "Finland in the European Community", Alho, K, Kotilainen, M och Widgrén, M. ETLA = Forskningsinsitutet för den finska ekonomin.

Vad är en krona värd?

I de fall där vi behöver använda oss av växelkurser utgår vi från den kurs som gällde vid årsskiftet 1993-1994. Många menar att den svenska kronan sedan deprecieringen (värdeminskningen) har varit undervärderad. Vi avstår emellertid från att göra några egna prognoser över kronans framtida utveckling.

Vi kommer vidare anta att alternativet till en eventuell valutaunion är helt flytande kurser. Också detta är en förenkling. Vi gör det för såväl EU som Sverige oavsett om Sverige väljer att bli medlemmar eller inte. Till denna diskussion återkommer vi dock senare.

1.3 De olika alternativen

Vår analys kommer att studera tre olika alternativ. Alla är relaterade till EG:s inre marknad. I två alternativ kommer Sverige att vara deltagare i den inre marknaden, fast genom olika anslutningsformer.

1. Det första alternativet är att Sverige håller fast vid EES-avtalet utan ytterligare fördjupning av integrationen med EU-länderna. Detta blir vårt referensalternativ.
2. Det andra alternativet i vår studie är att Sverige blir medlem i EU.
3. Det tredje alternativet är en situation där Sverige står utanför den inre marknaden.

Än en gång vill vi betona att ekonomin inte är stillastående. Sverige om tio år kommer inte att vara Sverige i dag. EES-Sverige i januari 1999 kommer inte att vara som EES-Sverige i januari 1994. EU om tio år kommer inte heller att vara detsamma som EU i dag.

Situation med EES-avtal

Genom EES-avtalet har Sverige fått tillträde till de fyra rörligheterna och större delen av den inre marknaden.[2] Vissa begränsningar finns dock. Avtalet omfattar inte jordbrukssektorn, även om en liberalisering har ägt rum. Livsmedel omfattas därmed inte av den fria rörligheten för varor.

Ur handelspolitisk synpunkt är EG en tullunion och EES-avtalet ett frihandelsavtal. EES-avtalet påverkar inte Sveriges relation med andra länder. Det innebär emellertid att gränskontrollerna kvarstår, liksom ursprungsreglerna för varor. Betydande förenklingar har dock gjorts.

Genom att delta på den inre marknaden omfattas Sverige av de konkurrensregler som där har utformats. Det får effekter bl a för den offentliga upphandlingen liksom för den statliga närings- och regionalpolitiken.

Genom EES-avtalet har Sverige fått ett närmare samarbete på områden såsom forskning och utveckling, miljö, utbildning samt socialpolitik. Sverige kommer dock inte att omfattas av det harmoniseringsarbete vad gäller skatter och annat som pågår inom EG. Från ekonomisk synpunkt utgör EES-avtalet enligt många bedömare det stora steget när det gäller integrationen i västra Europa. En central fråga i debatten är därför hur beständigt ett EES-avtal kommer att vara.

EES-avtalet kan sägas upp med ett års varsel från båda parter. Även om denna situation inte inträffar finns risk för att avtalet urholkas. Det beror på att EG kontinuerligt fattar nya beslut och enas kring nya direktiv. I EES-avtalet ingår i dag sådana direktiv som antagits inom EG före den 31 juli 1991. För att nya direktiv ska införlivas i EES-avtalet måste tilläggsförhandlingar äga rum. Ett tilläggspaket är tänkt att träda i kraft den 1 juli 1994. Det täcker direktiv som antagits under perioden 1 augusti 1991 till utgången av 1993. EES-kommittén, i vilken alla EES-länder deltar, måste då enhälligt rösta för de nya direktiven, för att de ska ingå i EES-avtalet. Om EES-kommittén inte kan enas, ska den aktuella delen av avtalet anses tillfälligt upphävd. Kommer länderna därefter inte överens om provisoriska tillämpningar av de nya reglerna i väntan på att de ska

2 Kommissionen kallar detta för De Fyra Friheterna. Vi kommer här att använda oss av beteckningen De Fyra Rörligheterna. Dessa är fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Se rutorna 5.3-5.6 för innebörden.

ratificeras av landets parlament, eller om de bestämmer att reglerna över huvud taget inte ska ratificeras, kommer likaledes den aktuella delen att anses upphävd.

Vad som här ska anses vara en "aktuell del" varierar från fall till fall, och bestäms av EES-kommittén. Därmed finns risk för en viss tröghet i systemet om länderna inte kan komma överens. Avtalet understryker dock att EES-kommittén måste undersöka alla möjligheter att lösa eventuella konflikter för att EES-avtalet ska fortsätta fungera.

Det finns även en risk att EES-avtalet upphör om det bara blir ett fåtal länder kvar, t ex Island, Norge och Sverige. I en sådan situation finns risken att EG inte längre tycker att EES-avtalet är intressant.

Ruta 1.1 – EES-avtalet

EES-avtalet är det mest långtgående mellanstatliga avtal som Sverige har träffat. Det trädde i kraft vid årsskiftet 1993-1994.

- De fyra rörligheterna innebär fri rörlighet för arbete, kapital, tjänster och varor. Inskränkningarna uppstår i form av gränskontroller eftersom den yttre handelspolitiken inte blir gemensam. Tekniska handelshinder försvinner.
- EG:s konkurrenslagstiftning gäller även Sverige.
- Offentlig upphandling avregleras.
- Svenska medborgare får rätt att flytta till andra länder inom EES-området och bosätta sig där, givet att de kan försörja sig själva.
- 1 500 EG-regler införlivas i svensk lagstiftning, bl a inom områden som gäller den inre marknaden, konkurrensrätt, konsumentskydd och miljövård.
- EG kan inte rikta antidumpningsåtgärder mot Sverige eller annat EES-land.
- Sverige betalar ett bidrag om 800 miljoner kronor varav 400 miljoner per år till de s k samhörighetsfonderna ("cohesion funds") för att stödja utvecklingen i Spanien, Portugal, Grekland och Irland – de fattigaste av EU:s medlemmar.
- Avtalet kan sägs upp helt och hållet eller på olika punkter.

Situation med EU-medlemskap

Vid ett EU-medlemskap kommer Sverige helt och hållet att medverka i den inre marknaden. Restriktioner för handeln med livsmedel och jordbruksvaror slopas, eftersom Sverige då ansluter sig till den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP.

Handelspolitiken gentemot tredje land blir gemensam liksom tulltarifferna. Alla EG-interna gränskontroller slopas. Krav på ursprungsmärkning försvinner.

Den stora skillnaden jämfört med ett EES-avtal ligger dock i att Sverige som medlem fullt ut kommer att delta i EU:s olika institutioner. Därigenom får Sverige större möjligheter att påverka de politiska besluten och EU:s framtida inriktning på en rad områden. I många fall kan detta få en renodlat ekonomisk innebörd, som t ex när det gäller utformningen av gemensamma produktstandarder.

Inflytandet har ett ekonomiskt pris. Sverige ska bidra till finansieringen av EG:s budget. Sverige kan å andra sidan påräkna sig ett visst återflöde ur de gemensamma fonder som budgetbidraget ska finansiera.

Ruta 1.2 – EU-medlemskap jämfört med EES-avtal

Med EU-medlemskapet följer en rad förändringar som framför allt har sin grund i att Sverige då får formellt inflytande och blir en av de beslutande medlemsstaterna. Sverige deltar som medlem i EU helt och hållet i den inre marknaden och i EG:s handels- och jordbrukspolitik.

- Sverige får medbestämmande i EU:s beslutande organ.
- Sverige får en starkare rättsställning inom EU.
- Sverige kan påverka den framtida utvecklingen.
- Sverige blir med i en tullunion, med de rättigheter och skyldigheter som följer därav.
- Sverige måste bidra till finansieringen av EG:s budget och gemensamma åtaganden, men får i gengäld rätt att komma i åtnjutande av de medel som EU spenderar.
- Sverige blir delaktig i och måste anpassa sig till EG:s bistånds-, handels- och jordbrukspolitik.

Om EU bestämmer sig för att förverkliga sina planer på en valutaunion, kan Sverige också under vissa villkor komma att delta. Valutaunionens vara eller icke vara är föremål för debatt. För att delta måste länderna uppfylla ett antal s k konvergenskriterier (se ruta 15.1). En första avstämning ska göras 1996. För att det då ska bli någon valutaunion krävs att majoriteten av länderna uppfyller konvergenskraven. Det är högst osannolikt att så kommer att vara fallet. Nästa avstämning ska ske 1998. De länder som då uppfyller konvergenskraven ska bilda valutaunion fr o m 1999. Övriga länder får ansluta sig senare.

EU-länderna har genom Maastricht-fördraget förbundit sig att sträva efter att uppfylla kraven och därefter ansluta sig till valutaunionen. Storbritannien och Danmark har förbehållit sig rätten att stanna utanför valutaunionen. Parlamenten i Tyskland och Nederländerna har därtill ensidigt uttalat att de ska avgöra om konvergenskriterierna ska anses uppfyllda.

Det troligaste – om en valutaunion alls kommer till stånd – är att ett mindre antal länder bildar en valutaunion. Bland förhandskandidaterna finns i så fall, enligt en bedömning av Assarsson och Olsson (1993), Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland och eventuellt Österrike (förutsatt att landet blir medlem i EU).

Situation utanför den inre marknaden

Vårt tredje alternativ är att Sverige varken är medlem i EU eller EES. Detta kan ske:

- om avtalet sägs upp,
- om avtalet urholkas eller
- om Sverige själv väljer att stå utanför.

Om Sverige står utanför både EU och den inre marknaden, innebär det inte nödvändigtvis att Sverige står utanför andra europeiska eller internationella handelskonstellationer. En situation utanför den inre marknaden innebär emellertid inte att de förhållanden som gällde före det att EES-avtalet ratificerades kvarstår oförändrade. Det bär emellertid för långt, och utöver denna utrednings uppdrag, att utröna vilka handlingsalternativ och strategier som i så fall skulle bli tillämpliga.

Sverige kommer i en sådan situation att själv – med de begränsningar som integrationen i övrigt ställer – kunna utforma villkoren för sin handels- och jordbrukspolitik.

Vi antar i vår analys att det gamla frihandelsavtalet som Sverige har med EG kommer att fortsätta att gälla. Även om det finns möjlighet för Sverige att förhandla fram nya bilaterala avtal med EU på en rad områden visar det schweiziska exemplet att det sannolikt blir svårt om Sverige står utanför den inre marknaden.

Schweiz har efter sitt nej till EES-avtalet fått vidkännas stora problem i samarbetet med EU. Schweiz har visserligen kvar sitt bilaterala frihandelssavtal för industrivaror med EG. Men jämfört med EES-länderna kommer schweiziska varor att utsättas för hårdare gränskontroller och strängare krav på teknisk anpassning och granskning. Schweiziska standarder kommer inte automatiskt att godkännas inom EG. Certifikat måste ansökas i varje enskilt EES-land. Flera stora schweiziska företag, t ex Roche och Sulzer, har lagt sina investeringsplaner i hemlandet på hyllan. Framför allt påverkas små och medelstora företag i Schweiz av de försämrade villkoren, eftersom de inte är etablerade utomlands på samma sätt som stora multinationella företag. Det finns vidare en uppenbar risk att företagen diskrimineras vid offentliga upphandlingar. Schweiz får heller inte tillgång till den liberaliserade flyg- och lastbilstrafiken. Trots att Schweiz EG-anpassat sina regler på dessa områden och i konkurrenslagen har EG än så länge ställt sig kallsinnigt.[3]

1.4 En nordisk union?

I debatten om EG:s inre marknad nämns ibland en nordisk union som ett alternativ till ett medlemskap, och eventuellt också till ett EES-avtal. Förespråkarna anknyter då till en mycket gammal och med jämna mellanrum återkommande tanke.

Under perioden 1968-1970 fördes förhandlingar mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om ett nordiskt ekonomiskt samarbete, Nordek.[4] Nordek skulle omfatta frågor som yttre tullnivå, jordbruks- och fiskeripolitik, näringslagstiftning, kapitaltillförsel och handelspolitik. Fördelar och olägenheter skulle balanseras för varje

3 För en ytterligare diskussion se t ex The Economist, 4 september 1993 sid 74.

4 Nordek är förkortning för Organisationen för nordiskt ekonomiskt samarbete.

enskilt land. Finland bestämde sig dock i mars 1970 för att inte underteckna fördraget, med hänvisningen att de övriga länderna förberedde medlemskapsförhandlingar med EG. Därmed föll planerna om Nordek.

Många argument talar för ett fördjupat samarbete de nordiska länderna emellan. Historien är i mångt och mycket gemensam, liksom erfarenheterna. De nordiska språken – utöver finskan – liknar varandra och kan förstås. Kulturen har gemensamma drag.

Politiskt har samhörigheten varit stor. Arbetsmarknaden i Norden är redan före EES-avtalet gemensam. Ekonomiskt har de nordiska länderna ofta slagit in på samma väg när det gäller t ex välfärdssystemens utformning och principer. Många människor uppger också att de vill ha ett ytterligare samarbete mellan Nordens länder.

Det finns dock ett par invändningar – inte mot samarbetet i sig, utan mot tanken på en nordisk union som *alternativ* till EU eller EES:

- För det första krävs det att de länder som är tänkta att ingå i en union också vill delta i den. Norge och Finland har likt Sverige sökt medlemskap i EU. Danmark är redan medlem i EU, och har – danska folkets första nej till det ursprungliga Maastricht-fördraget till trots – bestämt sig för att så förbli.
- För det andra måste man också fundera över om Norden rent ekonomiskt utgör ett alternativ till EU.

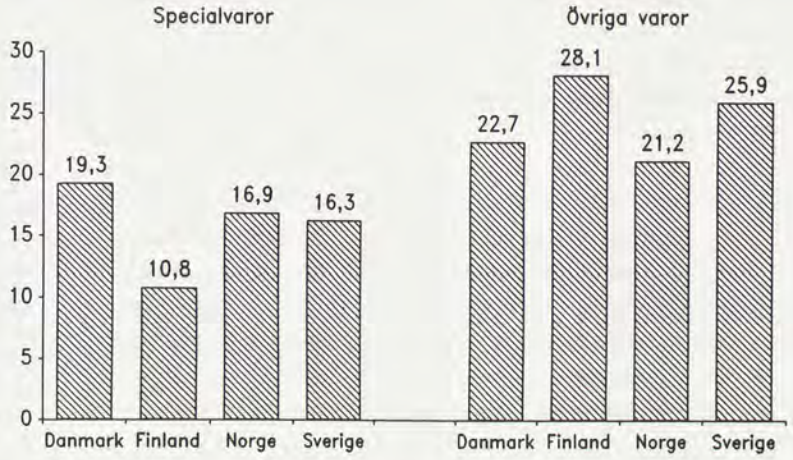
En fingervisning kan man få genom att se till näringslivets struktur. Nordens länder har då karakteriserats så här: Island är en fiskeekonomi, Norge en oljeekonomi, Danmark en jordbruksekonomi, Finland en skogsekonomi och Sverige en något mer blandad ekonomi.[5]

Handeln mellan de nordiska länderna är visserligen omfattande. Den har också varit mycket viktig för industrins utveckling. Under 1980-talet motsvarade den i genomsnitt mellan 20 och 30 procent av den totala utrikeshandeln. Handelsflödena domineras av Sverige. I övrigt är bara den dansk-norska handeln av någorlunda stor omfattning.

5 Se rapporten Ekonomisk Integration i Norden (Nord 1988:11). I en senare studie för Nordiska Rådet 1993 konstaterar författaren att strukturen inte har förändrat sig. Gamla mönster har snarare fördjupats.

Men Norden som handelsområde minskar i betydelse om man ser till exporten av olika varor, och då framför allt av sådana varor som de nordiska länderna har specialiserat sig på. När det gäller sådana varor betyder Norden mindre för handelsutbytet än för resten av handeln. Nordiska länder säljer varor till varandra som är besvärliga att transportera och som är känsliga för avstånd. Pengarna, dvs det högsta förädlingsvärdet, finns dock i varor som kan fraktas över längre avstånd.

Diagram 1.1 Den inom-nordiska exportandelen för specialvaror respektive övriga varor år 1990 (procent av respektive varugrupps export)



Källa: Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek).

I en rapport till Nordiska Ministerrådet drar Fredriksson (1993) slutsatsen att det verkar ofrånkomligt att kopplingarna ut mot övriga Europa kommer att utvecklas snabbare än de intra-nordiska kopplingarna under resten av 1990-talet.[6] Det beror på att den inre marknaden förverkligas, att Östeuropa har öppnats och på att Norden kommer att fortsätta att specialisera sig på mindre avståndskänsliga produkter.

Sverige och svensk ekonomi påverkas även emellertid av hur Finland och Norge ställer sig i förhållande till EU. Ökat nordiskt

6 *Källa:* C. Fredriksson i "De nya nordiska företagen", rapport till Nordiska Ministerrådet, april 1993.

deltagande väntas få positiva effekter för Sverige, givet att Sverige väljer att bli medlem i EU. Om Sverige säger nej till medlemskap, medan Finland och/eller Norge väljer att bli medlemmar i EU, kan svensk ekonomi utsättas för stora påfrestningar. Svenska företag kan få nya konkurrensnackdelar gentemot EU-länderna. Våra grannländer kan då t ex uppfattas som intressantare för investerare som vill förlägga verksamhet i Norden.

Risken ökar också att EES-avtalet urholkas ju färre som omfattas av det, även om EU inte går så långt som att säga upp det.

Vår bedömning om förslaget "nordisk union" är därför att Norden är viktig för Sverige och svensk ekonomi. Men Norden utgör ett komplement – inte ett alternativ – till den inre marknaden.

Visserligen finns en teoretisk möjlighet att bygga upp ett nytt "Nordek" bredvid EU, till ganska höga ekonomiska kostnader. Men i praktiken gör Danmarks EU-medlemskap (som danskarna inte vill ge upp) detta omöjligt. Kommittén har därför beslutat att inte pröva altrnativet med en nordisk union.

1.5 En samhällsekonomisk konsekvensanalys

EG-konsekvensutredningen har till syfte att presentera en samhällsekonomisk analys (se ruta 1.3) av de olika alternativen.

Utredningen har därför haft att jämföra en hypotetisk process, vars utfall vi inte säkert känner, med en annan hypotetisk process.

En samhällsekonomisk analys koncentrar sig först och främst på effekterna på en övergripande, samlad nivå. Den ser till hur samhällets totala resurser utvecklas och påverkas. Den gör däremot sällan skillnad på vems resurser det är som förändras: om det är statskassans, konsumenternas, det enskilda hushållets eller aktiebolagets.

Här och var kommer vi emellertid att fördjupa analysen i syfte att beskriva effekterna för t ex konsumenter eller statskassan.

Vad mäter man då i en samhällsekonomisk analys?

Först och främst gäller det att skilja privata kostnader från samhälleliga. En privatekonomisk eller en företagsekonomisk beräkning tar bara upp de kostnader och intäkter som drabbar individen eller företaget. En samhällsekonomisk analys försöker också ta upp alla de andra kostnader och intäkter som uppstår i samhället genom en förändring.

Ruta 1.3 – Skillnaden mellan privatekonomi och samhällsekonomi[1]

A planerar att göra en investering, antingen för eget bruk eller för det företag där han arbetar. För att besluta om han ska göra investeringen eller inte gör han en kalkyl. Till att börja med uppstår en kostnad för den planerade investeringen, och det förväntas dröja innan investeringen ger några intäkter. För att kunna göra en rimlig bedömning om de framtida intäkterna och kostnaderna måste A översätta de framtida flödena till nuvärden. Tanken är att en krona i morgon inte nödvändigtvis är lika mycket värd som en krona i dag, bl a eftersom inflationen kan minska pengarnas värde. För att avstå från en krona i handen i dag vill A veta att han får lite extra i morgon. Detta avspeglas i kalkylräntan. A tänker placera pengarna i obligationer om investeringen inte blir av och använder därför obligationsräntan som kalkylränta. Vilken kalkylränta som ska användas varierar från fall till fall. Om A kommer fram till att summan av dessa ut- och inflöden blir positiv genomför han investeringen. Blir den negativ räknar han med att förlora på affären, och då gör han inte sin investering.

B står inför att göra en samhällsekonomisk bedömning av ett planerat projekt. I likhet med A ställer hon först upp de betalningsflöden som uppstår. Detta räcker emellertid inte för att klargöra om projektet är lönsamt eller inte ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. B måste även ta hänsyn till övriga effekter som uppstår i samhället till följd av det planerade projektet, men som inte genererar några betalningsströmmar. Projektet kan ge positiva effekter som t ex en bättre utbildning. Det kan också ge negativa effekter på t ex miljön. Sådana hänsyn måste också vägas in i den samhällsekonomiska bedömningen. Vidare måste B ta hänsyn till om det råder ofullständig konkurrens på den marknad som påverkas av det planerade projektet. Om så är fallet sätts priserna där för högt. Dessutom måste B justera marknadspriserna om de inte korrekt speglar det samhällsekonomiska värdet av de använda resurserna. De kan uppstå på grund av snedvridande skatter som skapar s k skattekilar, dvs skillnaden mellan det pris säljaren av en beskattad vara erhåller och det pris köparen betalar. Dessa leder till att färre transaktioner som både köparen och säljaren tjänar på kommer till stånd. Även subventioner leder till snedvridande effekter, eftersom fler transaktioner kommer till stånd än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

För att genomföra projektet måste det innebära en förbättring för någon i samhället. Det viktiga är inte vem som får det bättre, så B behöver inte fråga varje enskild medborgare om hur han eller hon påverkas av projektet i fråga, utan kan nöja sig med att titta på summan av alla individuella effekter. Endast om det samhällsekonomiska nuvärdet är positivt kan man kompensera dem som förlorar något på grund av att projektet genomförs.

[1] Se t ex Bohm (1988) om samhällsekonomisk kostnads-/intäktsanalys och samhällsekonomisk effektivitet.

Bilistens utgift för inköp av en katalytisk avgasrenare är en privatekonomisk utgift. Hans beslut att inte rena utsläppen blir däremot en samhällsekonomisk kostnad i form av föroreningar.

I en privatekonomisk kalkyl tar man med sådant som går att sätta pris på. I en samhällsekonomisk kalkyl ska i princip allt som på ett eller annat sätt har ett värde tas med. Exemplet ovan visar att detta ofta kan vara svårt att göra.

Ibland förväxlas felaktigt samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter. Ett skattebortfall innebär en statsfinansiell kostnad, eftersom det krymper de resurser som staten har att arbeta med i budgeten. Men ett skattebortfall innebär inte någon samhällsekonomisk kostnad, i de fall pengarna hamnar i medborgarnas plånböcker eller företagens kassalådor i stället.

Fullständiga samhällsekonomiska kalkyler är dock mycket svåra att göra, eftersom information om många viktiga variabler och kostnader saknas. Normalt väljer man genvägen att se hur bruttonationalinkomsten eller, ännu oftare, hur bruttonationalprodukten påverkas.

BNP-måttet

Sverige producerar varje år en mängd varor och tjänster. Värdet av denna produktion under en viss period – vanligtvis över ett år – kallas bruttonationalprodukt, BNP.

Ekonomisk tillväxt innebär att att det reala värdet av de varor och tjänster som finns tillgängliga ökar. Om BNP-tillväxten är snabbare än befolkningstillväxten, stiger BNP per invånare. Fler varor och tjänster blir tillgängliga för medborgarna.

BNP används ibland som ett mått på den sociala välfärden i ett land. Det kan ofta vara missvisande. BNP-måttet bör användas med försiktighet, eftersom det inte säger något om välfärden i bred mening eller om hur resurserna är fördelade. BNP mäter t ex inte värdet av ökad fritid. BNP kan heller inte fånga in värden som livskvalitet och annat som inte låter sig översättas i kronor och ören, D-mark eller ecu. BNP räknar t ex inte med det obetalda arbete som utförs i hemmen och tar heller inte hänsyn till miljöeffekter.

I takt med att internationaliseringen ökar blir BNP dessutom allt mindre intressant som mått om syftet är att studera hur mycket resurser nationen förfogar över. BNP-måttet bortser från att en del av det som produceras i Sverige inte ger upphov till inkomster för

dem som bor i Sverige. Det mått som i stället mäter medborgarnas inkomster – oavsett var dessa intjänas – kallas bruttonationalinkomst, BNI.

Trots svagheterna finns ett samband mellan BNP och materiell standard. Vi kommer i det följande därför att använda BNP som indikator på välfärden i den samhällsekonomiska kalkyl vi så småningom ska försöka göra. Vi gör det därför att BNP-måttet – trots sina brister – är det bästa mått som finns att tillgå.

För de flesta praktiska syften är förändringar i såväl BNP som BNI ett tillfredsställande närmevärde på de samhällsekonomiska kostnaderna eller intäkterna av en samhällsförändring.

Välfärd eller välstånd?

Begreppet "välfärd" används här i ekonomisk mening, som de sammanlagda intäkterna och kostnaderna för konsumenter, producenter och medborgare. Med "välfärdsökning" menas här en förändring som innebär att nettot blir ett positivt tillskott till BNP. Med en "välfärdsförlust" avses en minskning i BNP. I dagligt tal skulle ekonomernas begrepp "välfärd" förmodligen översättas med "ekonomisk välstånd". Eftersom "välfärd" är så etablerat i den ekonomiska begreppsapparaten väljer också vi att använda det i rapporten.

I välfärdsanalysen säger man att en förbättring kan beräknas som summan av de producent- och konsumentöverskott som skapas. Skillnaden mellan vad en konsument är beredd att betala och det han verkligen behöver betala utgör det s k konsumentöverskottet.[7] På motsvarande sätt är producentöverskottet skillnaden mellan vad producenten lyckas få betalt för sin produkt och det minsta pris han är beredd att sälja den för.

7 Ett exempel: Om A får köpa en vara för 10 kronor trots att han egentligen skulle vara beredd att betala 15 kronor för den, är konsumentöverskottet för hans del 5 kronor.

Storlekar – inte prognoser

I flertalet fall är kostnads- och intäktsposterna omgivna med stor osäkerhet. Där det är möjligt, och meningsfullt, kommer vi att sätta siffror på de effekter som vi skattar. Man måste dock komma ihåg att dessa siffror varken ska tolkas som exakta angivelser eller som prognoser över kommande vinster eller förluster. Vårt syfte med de siffror och belopp som anges i texten är i stället att hjälpa läsaren att uppfatta vilka storleksordningar det kan handla om.

I de fall där det är möjligt kommer vi att ge kvantitativa resultat, oftast dock med intervall på grund av den osäkerhet som råder. En bidragande orsak till osäkerheten är att de flesta effekterna ligger långt fram i tiden och därför är svåra att värdera.

Mestadels kommer vi att nöja oss med att ange riktning på effekterna: om resurserna ökar eller minskar, och om förändringen i så fall är stor eller liten.

Emellanåt kommer vi inte att kunna ange vare sig plus eller minus. I vissa fall kan man inte ens med säkerhet ange riktningen. Vi kommer då att försöka redogöra för olika möjliga effekter.

Tidsperspektivet

Våra bedömningar kommer framför allt att göras utifrån vad som händer på medellång sikt, dvs 5-10 år. Förändringar slår igenom vid olika tidpunkter. Vissa effekter kommer mer eller mindre genast. Det gäller t ex betalningarna till den gemensamma budgeten vid ett eventuellt medlemskap. Andra märks först på sikt: det gäller t ex effekterna på tillväxten av skillnader i investeringar. På kort sikt leder strukturomvandling till att arbetstillfällen går förlorade. På lite längre sikt skapas nya arbeten i andra sektorer.

Samhällsekonomiska konsekvensanalyser mäter mestadels enbart de statiska effekter som uppstår till följd av en förändring i ekonomin och inte de dynamiska effekterna (se ruta 1.4). Anledningen är att det är betydligt svårare att mäta dynamiska effekter, eftersom de uppkommer på lång sikt. Ändå är det just de dynamiska effekterna som enligt flertalet bedömare blir de viktigaste till följd av olika integrationsalternativ. Vi kommer därför ändå i förekommande fall att försöka göra vissa skattningar av de dynamiska effekter, som exempelvis orsakas av förändringar i investeringarna.

Ruta 1.4 – Statiska och dynamiska effekter på tillväxten

Statiska effekter är av engångskaraktär, och påverkar produktionsnivån vid ett tillfälle. Det innebär inte att påverkan sker omgående, utan det kan mycket väl ta en viss tid innan den har slagit i genom fullt ut. När detta väl har skett återgår ekonomin till den tidigare tillväxttakten. Dynamiska effekter höjer eller sänker däremot tillväxttakten i ekonomin, och är därför av långsiktig karaktär.

Skillnaden mellan de båda effekterna kan illustreras med ett räkneexempel. Antag att ekonomin i utgångsläget växer med 1 procent per år. Antag vidare att det finns två scenarier; antingen får Sverige ett engångslyft i produktionen på 5 procent och därefter återgår ekonomin till sin gamla tillväxttakt på 1 procent, eller så får Sverige en permanent ökning i tillväxttakten till 2 procent. Genom beräkningar får vi att redan efter knappt fyra år är effekten av den 2-procentiga tillväxttakten större än engångslyftet på 5 procent (se diagram 4.1). Det är med andra ord tillväxttakten som är det långsiktigt viktiga. De dynamiska effekterna är på sikt viktigare än de statiska.

1.6 Vår disposition

Betänkandet har följande uppläggning.

I *del I*, i vilket detta kapitel ingår, redogör vi för den allmänna bakgrunden, och beskriver Sveriges roll i den internationella ekonomin. Därefter ges en beskrivning – från Rom till Maastricht – av EG:s utveckling till EU.

I *del II* är vårt syfte att kartlägga och analysera hur den ekonomiska tilläxten och dess olika bestämningsfaktorer påverkas av de krafter som följer av integrationen. Analysen omfattar såväl den formella integrationen, vilken beror på direktiv, som den informella integrationen, vilken beror på marknaden och dess krafter.

I *del III* studerar vi de områden som är föremål för förhandlingar och som blir resultatet av politiska beslut och ansträngningar inom EU. Här ser vi också till villkoren för den svenska, nationella politiken. Det gäller handelspolitiken, jordbrukspolitiken och regionalpolitiken, men också statskassan och budgeten.

I *del IV*, slutligen, knyter vi ihop den genomgång som vi har gjort i en övergripande samhällsekonomisk bedömning.

2 Sverige i den internationella ekonomin

Syftet med detta kapitel är att beskriva utvecklingen i såväl svensk som internationell ekonomi under de senaste åren samt att visa på Sveriges roll i internationella sammanhang vad gäller t ex utrikeshandel och behov av marknadstillträde.

2.1 Omvärldsutvecklingen

Under de senaste decennierna har allt fler OECD-länder drabbats av besvärliga ekonomiska problem:

1. Trendmässigt stigande arbetslöshet.
2. Låg produktivitetsutveckling.
3. Bestående budgetunderskott och växande statsskulder.
4. Turbulens på de finansiella marknaderna.

Det innebär emellertid inte att OECD-länderna varit utan högkonjunkturer. I slutet av 1980-talet rådde en närmast euforisk stämning, inte minst i Europa. Pendeln slog därefter snabbt över. Euroforin har ersatts av europessimism.

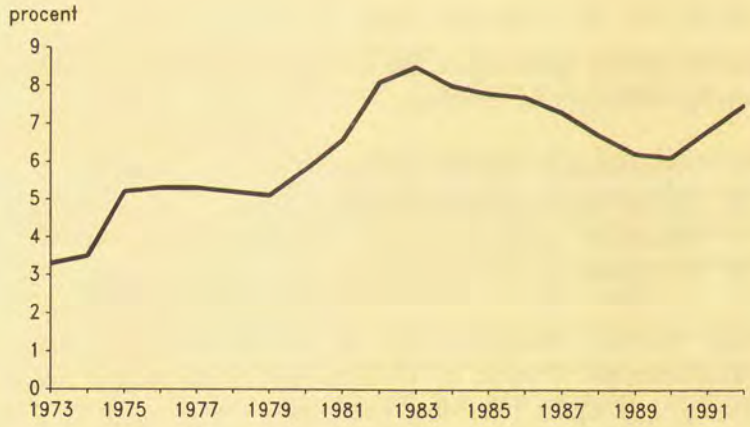
Världsekonomins tre "motorer" – USA, Japan och Tyskland – har dessutom fått allt större inhemska svårigheter. På två år har arbetslösheten i OECD-länderna stigit från knappt 25 till över 30 miljoner.

Konkurrens om produktionsfaktorerna

Under 1960-talet gällde konkurrensen de slutliga produkterna. Utbytet mellan nationerna var koncentrerat till varuhandeln. Konkurrensen på faktormarknaderna skedde indirekt, via varuhandelskonkurrensen, men begränsades genom att nationella regleringar delvis låste in människor och kapital. Priserna på insatsvarorna blev därmed ofta lägre än vad som skulle ha gällt på en öppen internationell marknad.[1]

Även arbetskraftens rörlighet har ökat, om än från en mycket låg nivå. Fortfarande är den dock betydligt lägre inom Europa än i USA. Längst vad gäller integration och rörlighet har kapitalmarknaderna kommit. Kapitalets fria rörlighet innebär att investerare söker sig dit jordmånen är bäst. Kapitalbildningen har därigenom kommit att bli beroende av skillnaderna i den reala avkastningen mellan länderna. Detta ställer större krav på "investeringsklimatet" i många länder, inte minst i Sverige. Sparandets betydelse för den inhemska kapitalbildningen har samtidigt minskat. Utländsk finansiering finns tillgänglig.

Diagram 2.1 Arbetslöshetssiffror inom OECD (procent)



Källa: OECD, Economic Outlook (1993).

1 För en utförligare diskussion, se Långtidsutredningen 1992, s 68 ff.

Även sparandets avkastning bestäms i allt högre grad av den internationella räntenivån i stället för av den nationella ekonomins utveckling.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de olika regionerna måste uppvisa en viss "attraktionskraft" för att kunna dra till sig kapital och attrahera/behålla kompetent arbetskraft. Institutionella faktorer, såsom medlemskap i handelssammanslutningar, kan spela roll för denna attraktionskraft.

Med tiden har konkurrensen vidgats. I ökande utsträckning omfattar den nu även handel med tjänster och produktionsfaktorer. Konkurrenstrycket har hårdnat på så gott som samtliga tillverkningsområden. Nya sektorer blir konkurrensutsatta. Samtidigt sprids de tekniska genombrotten allt snabbare. För vissa japanska produkter inom hemelektronik är livslängden så kort som 90 dagar. Därefter presenteras en ny modellvariant.

Internationaliseringen har lett till att nationella regleringar börjat rämna. Den nationella produktionen tvingas i växande utsträckning betala insatsfaktorerna konkurrenskraftig ersättning. Blir kostnaderna för stora eller avkastningen för låg, finns ofta en alternativ lokalisering i ett annat land där omständigheterna ter sig mer gynnsamma.

Valuta- och ränteturbulens

De första decennierna efter andra världskriget karaktäriserades av stor stabilitet i valutavärden. Bretton Woods-systemet låste växelkurserna mot varandra. När systemet brakade samman 1971 uppstod en situation med flytande kurser. Flera europeiska valutor revalverades gentemot dollarn. Stabila växelkurser ansågs dock så pass åtråvärda att nya arrangemang inrättades.

I Europa infördes valutaormen där växelkursernas svängningar mot varandra begränsades av yttre band. 1979 infördes det Europeiska Monetära Systemet (EMS). Då ersattes också valutaormen av en ny växelkursregim, ERM (Exchange Rate Mechanism). Inom ERM fick valutorna svänga 2,25 procent upp eller ned mot varandra. Systemet var under 1980-talet förhållandevis stabilt.

Den amerikanska dollarn och den japanska yenen åkte under samma tid berg- och dalbana både mot varandra och mot Europavalutorna. Dollarn steg under första halvan av decenniet mycket kraftigt, för att sedan falla lika dramatiskt efter 1985.

Diagram 2.2 Dollars uppgång och fall

Källa: OECD Economic Outlook (1993).

Även räntorna har varit betydligt mer rörliga de senaste tjugo åren än tidigare. Delvis beror det på att inflationstrycket varit högre än tidigare. Delvis beror det på ökade kapitalrörelser. Under 1980-talet har t ex de finansiella flödena över gränserna dramatiskt ökat. Ett exempel ges av bankutlåningen över gränserna. 1980 motsvarade den 4 procent av OECD-ländernas BNP. Åtta år senare, 1988, hade den vuxit till hela 44 procent.[2] Kopplingen till reala transaktioner i form av handel, turism och investeringar har blivit av mindre betydelse. Uppemot 90 procent av flödena beräknas i dag ha rent finansiella syften – t ex arbitrage mellan räntor och växelkurser.[3]

De senaste åren har Europa karaktäriserats av höga realräntor, främst orsakade av kostnaderna för den tyska återföreningen och de fasta växelkurserna inom ERM. Under 1990-talet har ERM utsatts för så stora påfrestningar att banden i augusti 1993 vidgades till plus/minus 15 procent. I praktiken innebär det flytande växelkurser för Europa. Vi återkommer till valutasamarbetet i kapitel 14 och 15.

2 *Källa:* The Economist, September 19, 1992.

3 Arbitrage definieras som en vinst vilken uppstår vid handel med t ex valutor eller värdepapper. *Källa:* Odhner (1992) i "Ekonomi och pengar i Europa. Vägen till EMU".

2.2 Tillväxt och handel i OECD-länderna

1950- och 1960-talens snabba tillväxt i de utvecklade industriländerna bröts i mitten på 1970-talet. Till stor del berodde det på oljeprischocken 1973. Trots en viss återhämtning, var tillväxten låg under hela 1980-talet.

Försöken till förklaringarna av den svagare tillväxten har varit många och spänt över allt från strukturfel till att mognare ekonomier i sig skulle växa långsammare.[4] I ett försök att åtgärda problemen har samtliga OECD-länder påbörjat strukturella reformer de senaste tio åren. Syftet är att göra de nationella ekonomierna öppnare och mer konkurrenskraftiga, och därigenom mer produktiva. Inom ett antal områden, främst kapital- och kreditmarknaderna, har reformerna även inneburit en *internationell* avreglering.

Bakom den svaga tillväxten ligger också en svag investeringsutveckling inom hela OECD-området. Andelen utländska direktinvesteringar har emellertid stadigt ökat. Under andra halvan av 1980-talet steg de dramatiskt.

Numera är omfattande utlandsinvesteringar ett av världsekonomins nya kännetecken. Under perioden 1983-1991 har de genomsnittliga årliga direktinvesteringarna ökat med 360 procent i löpande priser för OECD-området som helhet. Toppen nåddes 1990 då världens totala utgående direktinvesteringar uppgick till 230 miljarder USD. Året därpå sjönk de dock med nästan 25 procent, till stor del beroende på minskade utlandsinvesteringar från Japan (se diagram 2.3).

Direktinvesteringarna har ökat snabbare än vad världshandeln har gjort. Världshandeln i sin tur karaktäriseras av att den ökar snabbare än världsproduktionen.

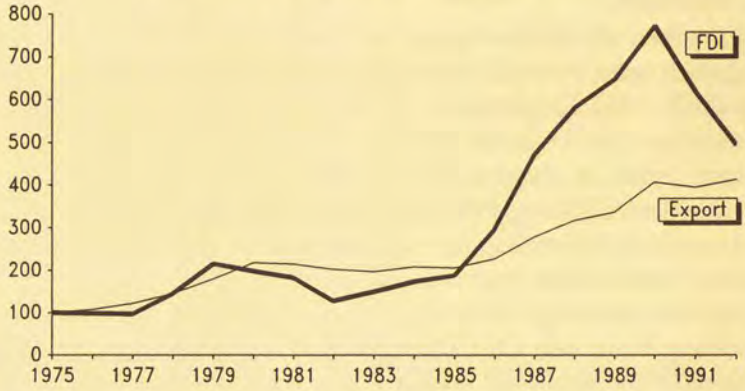
Inom näringslivet har funnits en medveten strävan att expandera över gränserna. Företagsförvärv har blivit en metod att "köpa in sig" på en marknad. Nyinvesteringar för att skapa ny produktionskapacitet har minskat i betydelse.[5]

4 Se t ex A contribution to the Theory of Economic Growth, Solow, R, i The Quarterly Journal of Economics, februari 1956.

5 Japan utgör i detta avseende ett undantag. De japanska direktinvesteringarna utomlands domineras fortfarande av nyinvesteringar som skapar ny produktionskapacitet.

I takt med att marknaderna internationaliserats har en allt större del av investeringsflödena styrts till tre regioner i världsekonomin: Nordamerika, Ostasien och Västeuropa. U-ländernas andel har minskat, även om investeringarna där har ökat i absoluta tal.

Diagram 2.3 Världens utgående direktinvesteringar (FDI) och värdet av världsexporten (löpande priser)



Källa: Commission on Transnational Corporations (CTC), FN samt OECD.

Den internationella handeln

Världshandeln återspeglar tydligt den pågående integrationen mellan nationella ekonomier.

Handel spelar en avgörande roll för tillväxten. Genom handel vidareutvecklas den internationella arbetsdelningen. Effektiviteten i användningen av de resurser som står till buds för produktionen ökar.

Arbetsfördelningen bygger både på stordriftsfördelar och specialisering. Därför har den internationella handeln under efterkrigstiden genomgående vuxit snabbare än ekonomierna som sådana.

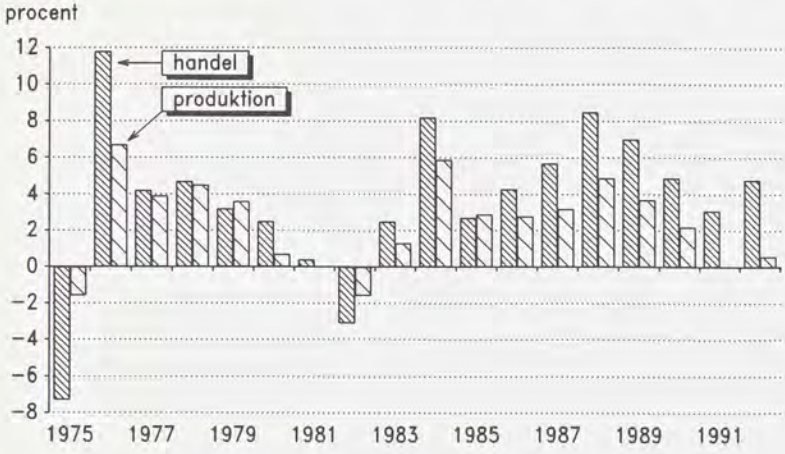
Mellan 1980 och 1990 steg värdet av världens varuhandel med 70 procent.[6]

Ibland beskrivs den ökade integrationen som en utveckling på gott och ont. Det är emellertid missvisande. Den ökade handeln ökar

6 Gatt: International Trade 90-91.

nationernas välstånd och därmed deras handlingsfrihet. Den för dock med sig att förhållanden i enskilda länder och i enskilda företag i allt större utsträckning bestäms av faktorer i omvärlden och av den internationella konjunkturutvecklingen. Vissa företag och branscher slås ut av utländska konkurrenter – men just denna process ökar konsumenternas välfärd genom den produktivitetsförbättring processen ger upphov till på lång sikt.

Diagram 2.4 Ökning av världshandeln och världsproduktionen (procent)



Källa: Gatt.

I samband med att handeln och därmed det internationella beroendet har ökat, har frågan uppstått i vilken utsträckning världen är på väg att delas upp i olika block.[7] Det har funnits en fruktan för att länderna i Nordamerika, Europa och Sydostasien skulle handla allt mer regionalt inom gruppen. Genom s k handelsomfördelning skulle det kunna ske på bekostnad av övriga block (se ruta 10.1).

Oron grundar sig på att de senaste tio årens handelsliberalisering framför allt har skett på regional basis. Frihandelsområden har bildats eller utökats. Handelsstatistik visar dock att handeln mellan Nordamerika, Europa och Sydostasien har ökat i stort sett i samma takt som den interna handeln mellan 1985 och 1990. Den interna handeln inom Asien utgör emellertid ett undantag och har ökat dramatiskt (se tabell 2.1).

7 Se t ex World Economic Survey 1993, United Nations (1993).

Ruta 2.1 – Varför handlar länder med varandra?

De klassiska teorierna

Det första klassiska försöket att förklara fördelarna med utrikeshandel gjordes av Adam Smith i hans Wealth of Nations 1776. Smiths resonemang bygger på absoluta fördelar. Om A tillverkar skor billigare än B men B tillverkar tröjor billigare än A tjänar båda på att bedriva handel så att A endast gör skor och B endast tröjor. David Ricardo (1772-1823) förfinade Smiths något enkla resonemang med sin teori om komparativa fördelar. Ricardo visar att handel lönar sig även om A tillverkar både skor och tröjor billigare än B, så länge B tillverkar tröjor *relativt* billigare än vad A gör. Resultatet är att ett land kommer att exportera den produkt som tillverkas till en kostnad som är relativt lägre än i andra länder.

Svagheten i Ricardos resonemang ligger i att det baserar sig på skillnader i arbetskraftens produktivitet och därför endast utgår från en produktionsfaktor. Lösningen kom genom den neoklassiska handelsteorimodellen utarbetad av Eli Heckscher och Bertil Ohlin. Deras teori säger oss att ett land som har relativt god tillgång på arbetskraft kommer att exportera arbetskraftsintensiva produkter, medan det land som har relativt gott om kapital, dvs där kapital är relativt billigt, kommer att exportera kapitalintensiva produkter. Ländernas olika tillgång på insatsvaror leder till olika relativa fördelar vid produktionen, vilket i sin tur alstrar handel mellan länderna.

Gemensamt för teorierna är att de förklarar handel mellan länder som skillnader i faktorpriser och faktorproduktiviteter, vilket leder till att olika länder specialiserar sig på olika branscher, dvs interindustriell handel. Således exporterar Australien jordbruksprodukter till Japan och Japan exporterar elektronik till Australien, allt tack vare relativa fördelar.

De nya teorierna

Det visar sig dock vid analys av dagens världshandel att en mycket stor del av den inte är mellan olika industrier utan snarare handel inom samma branscher, dvs intraindustriell handel som framför allt beror på stordriftsfördelar inom produktionen. Stordriftsfördelar återfinns i huvudsak inom industrier med höga fasta kostnader, t ex höga FoU-kostnader. Genomsnittskostnaden per enhet faller ju större mängd som tillverkas. Stora serier blir därför ofta nödvändiga för att få ekonomi i produktionen.

Teorin om stordriftsfördelar förklarar varför Sverige säljer Saab och Volvo till Tyskland och Tyskland i sin tur exporterar Volkswagen m m till Sverige. Upphovsmännen bakom de nya teorierna är bl a Paul Krugman och Elhanan Helpman (Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition and the international economy, 1985).

Handelsökningen beror till stor del på att de utländska direktinvesteringarna har ökat. Allt mer av den internationella handeln sker därmed *inom* företag och koncerner. Vertikala investeringar – dvs investeringar som innebär en ökad specialisering – bidrar till utvecklingen. Sökandet efter stordriftsfördelar och efter en mer rationell företagsstruktur medför att enskilda företagsenheter får till uppgift att betjäna koncernen globalt. Följaktligen ökar företagens interna handel.

Gatt och Uruguay-rundan

Under efterkrigstiden har tullar, kvoter och andra icke-tariffära handelshinder sänkts eller avvecklats. Det har framför allt skett inom ramen för Gatts verksamhet. Effekterna på priser och produktion av tullar och kvoter diskuteras i ruta 2.3 längst bak i kapitlet.

Det senaste årtiondet har även allt fler regionala frihandelsavtal slutits. Gatt bygger på principen om "icke-diskriminering" och "mest gynnad nation". Alla medlemsländer ska ge varandra samma förmåner som de ger till sin mest gynnade handelspartner. Gatt tillåter dock avsteg från denna princip om länder vill bilda frihandelsområden eller tullunioner. Handelshindren mot tredje land får emellertid inte öka på grund av sådana arrangemang.

1986 inleddes den s k Uruguay-rundan. Ambitionen var betydligt högre än för de tidigare Gatt-förhandlingarna genom att man förutom de områden som redan täcktes av Gatt inkluderade investeringar, tjänstehandeln samt immaterialrätt (dvs skydd av märkesnamn och patent). Antalet deltagande länder var större än tidigare. Gatt har i dag 115 medlemmar vilka tillsammans svarar för över 90 procent av världshandeln. Den 15 december 1993 nåddes en principöverenskommelse i Uruguay-rundan.

På varuområdet genomförs sänkningar och ytterligare "bindningar" av tullsatserna. Dessutom reduceras handelshindren inom starkt skyddade sektorer som teko, jordbruk och stål.

På tjänsteområdet utvecklas ett helt nytt internationellt regelverk för en friare världshandel på samma sätt som har skett på varuområdet.

Tabell 2.1 Utveckling av handeln mellan och inom regioner 1985-1990 (procentuell ökning baserad på värdet av handeln)

	Andel av världens varuhandel			
	export	genomsnittlig årlig ökning		
	1990	1985-90	1989	1990
Mellanöstern till Asien	1,5	3 1/2	25	35
Internt Västeuropa	33,4	18	7	22
Afrika till Västeuropa	1,5	2	15	20
Mellanöstern till Västeuropa	1,0	4	26	18
Västeuropa till Asien	3,4	19	11	18
Asien till Västeuropa	4,3	21	3	15
Central/Öst-Europa och Sovjet till Västeuropa	1,8	7	7	15
Västeuropa till Afrika	1,6	6 1/2	2	15
Latinamerika till Västeuropa	1,0	8	9	14
Världens totala export	100,0	12 1/2	8	13
Latinamerika till Nordamerika	2,0	6 1/2	12	12
Nordamerika till Västeuropa	3,6	15	13	11
Västeuropa till Nordamerika	3,7	8 1/2	2	11
Västeuropa till Mellanöstern	1,3	3 1/2	3	11
Internt Asien	10,3	16 1/2	14	10
Nordamerika till Latinamerika	1,6	11	10	9
Internt Nordamerika	5,1	8	7	9
Nordamerika till Asien	3,6	15	12	6
Västeuropa till Central/Öst-Europa och Sovjet	1,3	8 1/2	13	5
Asien till Nordamerika	6,0	9 1/2	6	1
Internt Central/Öst-Europa och Sovjet	2,2	1/2	-7	-18

Anm.: Tabellen inkluderar regionalt interna och externa handelsflöden som svarar för mer än en procent av värdet på världens samlade varuexport 1990. Den sammanlagda andelen av dessa tjugo regionala handelsflöden utgör drygt 90 procent av världens varuhandel.
Källa: Gatt, International Trade 90/91.

Gatts skyddsklausul revideras för att bl a begränsa användningen av frivilliga exportbegränsningar. Reglerna för införandet av antidumpningstullar skärps. Det berör t ex hur dumpningsmarginalen ska beräknas. Undersökningar får framöver heller inte genomföras mot export med minimala marknadsandelar. Avtalet innebär även att det sätts en gräns för hur länge en antidumpningstull kan vara i kraft (s k "sunset"-klausuler).

Genom Uruguay-rundan är grunden lagd för fortsatta liberaliseringar inom främst jordbruks- och tjänsteområdet. Samtidigt minskar risken för handelspolitiska störningar mellan USA, EG och Japan.

2.3 EG:s ekonomiska utveckling

Tillväxten i EG

Det gick dåligt för OECD-området i början av 1980-talet. Det gick ännu sämre för EG-länderna. Den internationella lågkonjunkturen inverkade negativt, men kunde inte ensam förklara nedgången. Europa hade, hette det, drabbats av "eurosclerosis", förkalkats och förlorat sin växtkraft. Framtiden ansågs ligga i Sydostasien och Stillahavsregionen – inte i gamla ekonomiska maktcentra.

Olika förklaringar fördes fram. En av dem tog fasta på att EG-länderna, trots Romfördrag och institutionell marknadsgemenskap, i praktiken hade relativt små, differentierade och skyddade marknader. Därmed blev konkurrensen svagare och marknaderna ineffektiva. USA:s och Japans hemmamarknader – med 250 respektive 120 miljoner invånare – karakteriserades av högre konkurrens. Dessa länders tillväxt gagnades genom att de kunde dra bättre nytta av stordriftsfördelar och drillades under hårdare konkurrens.

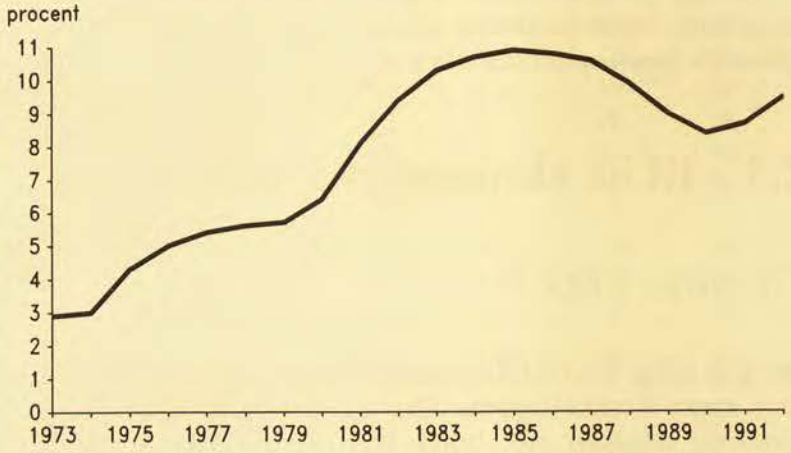
EG-ländernas sämre tillväxtutveckling inspirerade den politiska process som 1985 ledde fram till den s k Vitboken.[8] Under andra halvan av 1980-talet förbättrades tillväxten i Gemenskapen. Under perioden 1988-1990 var den genomsnittliga BNP-ökningen 3,5 procent per år. I slutet av 1990 mattades dock åter tillväxten inom EG.

Bakom uppbromsningen ligger bl a den tyska återföreningen som har drivit upp realräntorna i Europa. Recessionen i USA och Efta-

8 White Paper on Completing the Internal Market.

länderna – EG:s båda viktigaste exportmarknader – är en annan förklaring. Dessutom har den försenade ratificeringen av Maastrichtfördraget skapat oro på valutamarknaderna. 1992 var tillväxten bara 1,1 procent inom EG.

Diagram 2.5 Arbetslösheten inom EG (procent)



Källa: OECD Economic Outlook (1993).

Investeringar

I början av 1980-talet ökade direktinvesteringarna i utlandet kraftigt. Mottagare blev framför allt USA. Vinstutvecklingen blev emellertid svag. Det allmänna förtroendet för amerikansk ekonomi sviktade efter hand. Trots att dollarn föll brant i mitten av 1980-talet vändes investerarnas uppmärksamhet i stället mot EG. En viktig anledning var avsikten att fullborda den inre marknaden.

Tabell 2.2 Direktinvesteringarnas storlek (genomsnittliga årliga flöden, miljarder USD)

	Utgående flöden		Ingående flöden	
	1980-84	1985-89	1980-84	1985-89
EG	22	59	15	40
Världen	48	125	50	121
EG:s andel i %	47	47	30	33

Anm.: Inklusive EU-ländernas interna investeringar.
Källa: Bilaga 7 till utredningen.

EG:s växande betydelse som mottagare av direktinvesteringar bekräftas av att dess andel av OECD-ländernas totala ingående investeringar steg från 35 procent 1981-1986 till 46 procent 1987-1990.[9] Till uppgången bidrog japanska, amerikanska och svenska företag.

Merparten av investeringsflödena ägde likväl rum *inom* Gemenskapen. Såväl hem- som mottagarland tillhörde EG. Under 1980-talet steg andelen av de investeringar som hade sitt ursprung inom EG från 25 till 40 procent.[10] Det mest framträdande draget för EG-investeringarna är att nationsgränserna i mångt och mycket är överspelade.

EG:s handel

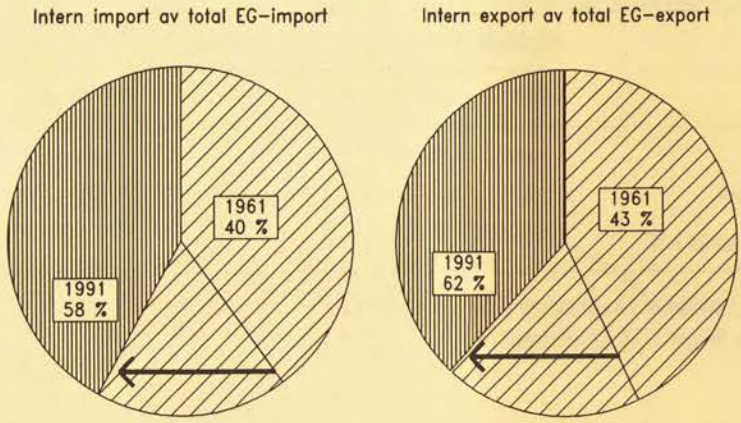
EG svarar för 40 procent av den totala varuhandeln. Av EG:s handel är merparten intern, mellan olika medlemsländer. Den interna handeln utgör numera en fjärdedel av världshandeln. Internhandeln har ökat sin andel från ca 40 procent i början av 1960-talet till dagens ca 60 procent.[11]

9 Bilaga 7 till utredningen.

10 World Investment Report 1991, United Nations (1991).

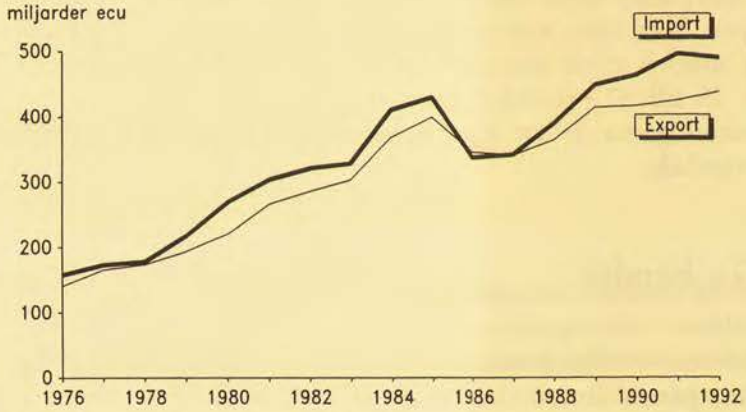
11 Gatt: Trade Policy Review Mechanism, The European Communities (1993).

Diagram 2.6a Den interna handelns andel av EG:s totala handel



Källa: EG-kommissionen.

Diagram 2.6b EG:s externa handel



Källa: EG-kommissionen.

Parallellt med ökningen av den interna handeln har emellertid den externa handeln också vuxit i absoluta tal mätt. Vägen mot den gemensamma marknaden har därmed lett till mer handelsalstring än handelsomfördelning. Farhågorna om "Festung Europa"[12] har därmed kommit på skam, och kritiken från utomstående handelspartners tonats ned.

Eftaländerna

Av EG:s externa handel svarar Eftaländerna för en fjärdedel. 1973 slöts ett frihandelsavtal mellan dåvarande Europeiska Ekonomiska Gemenskapen och Efta. Därmed släpptes handeln med industrivaror fri. Alla hinder i form av tullar och kvoter avvecklades.

Central- och Östeuropa

Sedan april 1992 har EG associationsavtal – s k Europa-avtal – med Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien. Under 1993 har avtal med Rumänien och Bulgarien tillkommit. Europa-avtalen innebär i princip fri rörlighet för kapital, personer, tjänster och varor. Införandet skall dock ske över en längre tidsperiod, ca tio år.

Avtalen har ännu inte ratificerats. Endast en del – frihandel för de flesta industrivaror – har därför trätt i kraft. Undantagna är "känsliga" varor som stål, kol, jordbruks- och tekovaror samt vissa basplaster. För dessa gäller fortfarande både tariffära och kvantitativa restriktioner. Därigenom har en stor del av ländernas potentiella export till EG begränsats. Tanken är dock att restriktionerna för industrivaror successivt ska reduceras för att vara helt borta senast 1998 respektive 1999.

På stålområdet har EG använt sig av s k skyddsklausuler för att begränsa importen 1992 och 1993. På jordbruksområdet övertar av-

12 "Festung Europa" var det öknamn som amerikanska kritiker gav EG:s strävan att bygga en gemensam inre marknad. De befarade att den inre marknaden skulle bli ett protektionistiskt bålverk och att alla andra länder än medlemsländer skulle diskrimineras och utestängas från handel. Begreppet härrör ursprungligen från den tyske propagandaministern Goebbels, som talade om en europeisk fästning som försvar mot allierad invasion under andra världskriget (ur Buchan & Colchester 1990).

talen de förmåner som GSP-systemet har gett. Vissa förbättringar sker dock, bl a kommer kvoter att höjas och tullar att sänkas på en rad varor under de kommande fem åren.[13] Den ekonomiska effekten av liberaliseringarna på jordbruksområdet blir antagligen begränsad.

Europa-avtalen kompletteras med en rad åtgärder för att gynna ekonomiskt, monetärt och industriellt samarbete samt investeringar och utbildning. Finansiellt stöd ges bl a genom den Europeiska Utvecklingsbanken. Europa-avtalen är därför enligt vissa bedömare troligtvis de mest generösa avtal EG har slutit med ett icke-medlemsland.[14]

USA och Nafta

EG:s största enskilda handelspartner är USA som står för nästan en femtedel av medlemsländernas externa handel.[15] Rent formellt utgör Gatt den enda ramen för handelsrelationerna mellan USA och EU. Det innebär att USA är ett av endast fem länder som inte kan påräkna någon annan förmånsbehandling än Gatt-statusen MGN (mest gynnad nation).

EG och USA har dock slutit ett antal bilaterala avtal som rör handeln med stål-, jordbruks- och fiskeprodukter.

Nafta – frihandelsavtalet mellan Kanada, Mexico och USA – väntas leda till viss handelsomfördelning. Effekterna kan bli störst för varor med arbetskraftsintensiv produktion, där Mexicos export till de båda andra länderna lär öka markant. Detta kan komma att tränga undan annan arbetskraftsintensiv import från t ex Sydeuropa av varor som frukt och grönsaker samt textilier. I framtiden bör dock Nafta, på samma vis som EG har betytt fördelar för tredje land, kunna leda till fördelar även för utomstående parter genom ökad handel.

13 Berör bl a anka, gås, fläsk- och fårkött, kyckling, kalkon, smör och ost.

14 EC integration widening towards Eastern Europe: reconciling the political and economic rationale of supporting the transformation process, Langhammer, R J, Kiel working paper No 524, Kiel Institute of World Economics (1992).

15 Gatt: Trade Policy Review Mechanism, The European Communities (1993).

Ruta 2.2 – USA:s och EG:s handelsrelationer

USA och EG har nära relationer. De problem som har uppstått har emellertid rönt stor uppmärksamhet.

United States Trade Representative (USTR) presenterar varje år de handelshinder som USA möter på andra marknader. EG har dykt upp åtskilliga gånger, bl a på grund av:

- rörliga avgifter och exportstöd på jordbruksprodukter,
- EG-förbud mot import av hormonbehandlat kött,
- höga tullar på vissa pappersvaror,
- EG:s ursprungsregler,
- EG:s standarder och certifieringsprocedurer,
- EG-direktivet att en majoritet av etersända underhållningsprogram ska vara av europeiskt ursprung,
- offentligt stöd till flygplanstillverkaren Airbus,
- bristande skydd för immaterialrättigheter.

EG publicerar motsvarande rapporter om amerikanska handelshinder. Det visar sig att EG anklagar USA för många av de saker USA anklagar EG för. Problemen försöker man oftast lösa inom ramen för Gatt. De senaste åren har det främst rört tvister på jordbruksområdet. Trots att många av de här problemen väcker stor uppmärksamhet i media berör de i praktiken bara en liten del av handelsutbytet.

Japan och övriga Asien

Handelsutbytet mellan EG och Japan har ökat kraftigt de senaste tio åren. Det är dock fortfarande ganska outvecklat jämfört med handeln mellan EG och USA eller mellan Japan och USA.

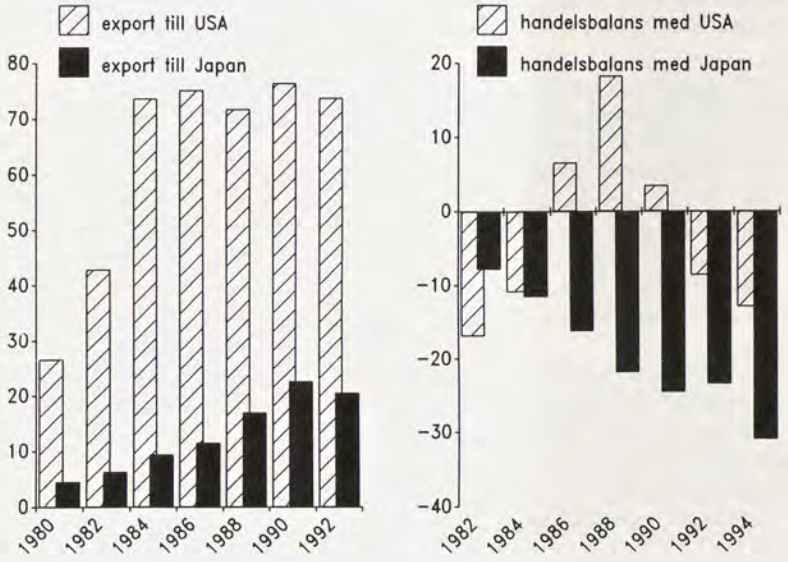
Japans handelsöverskott har ökat från 500 miljoner ecu 1970 till 25 miljarder de senaste åren.[16] Det har på sina håll inom EG uppfattats som ett problem i försöken att utveckla handelsutbytet.[17] En

16 Europeiska Gemenskapens handelspolitik: många medel, många mål. Rapport 1992:2 från Kommerskollegium.

17 Ur ekonomisk synvinkel är ett bilateralt handelsbalansunderskott inget problem. Dels kan det uppvägas av handelsöverskott med andra länder, dels – även om den totala handelsbalansen visar ett underskott – kan detta uppvägas av ett agt överskott i bytesbalansens andra poster (tjänste- och transfereringsbalans samt räntenetto). Om dessa poster inte uppväger underskottet i handelsbalansen uppstår ett underskott i bytesbalansen. Ett underskott i bytesbalansen måste då täckas av antingen lån från utlandet eller en minskning av valutareserven. Först då blir ett handelsbalansunderskott ett ekonomiskt problem.

bidragande orsak kan vara att hälften av överskottet ligger inom känsliga områden som bilar, telekommunikationer och elektronisk datautrustning.

Diagram 2.7 EG:s bilaterala handel med USA respektive Japan 1980-1992



Källa: EG-kommissionen.

EG:s handelspolitik mot Japan har tre huvudelement.

1. För det första har EG krävt förändringar i Japans makroekonomiska politik, konkurrenslagstiftning och distributionssystem för att vinna ökat marknadstillträde.
2. För det andra bedriver EG en relativt aktiv antidumpningspolitik mot Japan.
3. För det tredje vill EG att de japanska företagen skall integreras vertikalt – dvs att de ska anlita europeiska underleverantörer samt flytta FoU-enheter till Europa.

På bilområdet åtog sig Japan 1986 en "frivillig" exportbegränsning. Sedan årsskiftet 1992-1993 har de nationella begränsningarna för bilimporten till EG upphört att gälla. I stället har de ersatts av japanska åtaganden om att övervaka exporten till EG. De japanska

företagen väntas därmed se till att deras marknadsandelar inte ökar för fort eller för mycket. Arrangemanget ska gälla fram till 1999. Fram till dess beräknas produktionsvolymen vid de japanska bilfabrikerna inom EG femdubblas till ca 1,2 miljoner fordon per år.

Den snabba ekonomiska utvecklingen bland DAE-länderna har lett till en fördubbling av deras andel av EG:s marknad under de senaste 15 åren.[18] Samtidigt har EG:s handelsunderskott gentemot dessa länder ökat kraftigt.[19]

2.4 Tillväxt och investeringar i Sverige

Sverige har genom sin öppenhet berörts av samma globala förändringar som alla industrialiserade länder under de senaste fem åren. Det innebär bl a en ständigt ökande internationalisering inom alla branscher och områden, finans- och fastighetsmarknadernas uppgång och fall samt den tekniska utvecklingens inflytande på både produktion och produkter.

Genom olika regleringar har priserna på produktionsfaktorer delvis varit lägre i Sverige än i omvärlden. Valuta- och kreditmarknadsregleringarna möjliggjorde under 1950-, 1960- och 1970-talen en lågräntepolitik som syftade till att stimulera bostadsinvesteringar. Arbetskraftens begränsade rörlighet över gränserna gjorde det möjligt att utveckla en lönestruktur i Sverige som avviker från omvärldens. Kvalificerad arbetskraft har varit förhållandevis billig. Okvalificerad har varit relativt dyr. Den svenska lönespridningen har således varit mindre än i omvärlden. Låga svenska elpriser har länge gynnat den svenska basindustrin.

Den svenska ekonomin har under efterkrigstiden kännetecknats av låg arbetslöshet, höga och relativt jämnt fördelade inkomster och ett internationellt sett rikt utbud av offentliga tjänster. Nackdelarna har varit långsam produktivitetstillväxt, tendenser till stora offentliga

18 DAE = dynamiska asiatiska ekonomierna, dvs Hong Kong, Malaysia, Singapore, Sydkorea, Taiwan och Thailand.

19 Europeiska Gemenskapens handelspolitik, rapport 1992:2 från Kommerskollegium.

budgetunderskott samt hög inflation med återkommande kostnadskriser och åtföljande devalveringar.

Tillväxten i Sverige

Under hundra år lyckades Sverige vidmakthålla en exceptionell tillväxttakt. Mellan 1870 och 1970 ökade Sveriges BNP med i snitt 3 procent per år, mätt i fasta priser. Med en sådan tillväxt fördubblas ekonomin på 25 år. Det reala värdet på den svenska ekonomin har blivit 16 gånger större under dessa hundra år.

Sedan 1975 har den genomsnittliga tillväxten dock mattats till 1,7 procent per år. Samtidigt dämpades produktivitetstillväxten. Produktionen per utförd arbetstimme ökade under 1960-talet med nära 5 procent per år. 1975-1989 ökade den med knappt 2 procent per år. En av orsakerna till den lägre tillväxten var att investeringarna i ekonomin var för låga i förhållande till ökningen i arbetskraften.

En jämförelse mellan Sveriges och andra utvecklade industriländers ekonomiska tillväxttakt röjer ett nära samband mellan den svenska och den internationella ekonomins rörelser. Hela OECD-området uppvisade svagare tillväxt under 1970- och 1980-talen. Sveriges försvagning var dock mer påtaglig än i de flesta andra länder. BNP-tillväxten under perioden 1970-1993 var drygt 1 procentenhet lägre än i OECD. Skillnaden gentemot de europeiska industriländerna var något mindre. Endast under och kort efter devalveringsperioden 1981-1982 klarade sig Sverige lika bra som OECD-Europa.

Sveriges position i listan över världens rikaste länder har försämrats. 1970 låg BNP per invånare 8 procent över OECD-genomsnittet. 1991 låg BNP per invånare 6 procent under OECD-snittet. Sverige har därmed glidit ner från tredje till tolfte plats.[20]

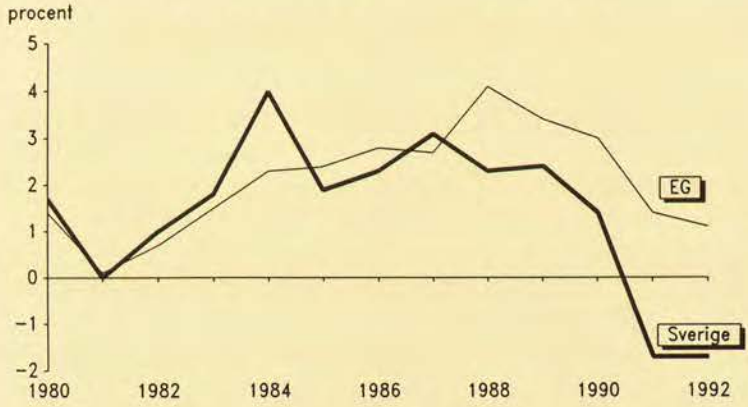
20 Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16).

Investeringar

Tidigare starka sidor av näringslivet har ytterligare förstärkts. De stora företagens dominans har ökat än mer under det senaste decenniet. Få genombrott i form av tekniska uppfinningar, företagsetableringar etc har skett inom nya områden. Framgångarna inom telekommunikation och läkemedelsindustrin utgör undantagen. Den förnyelse och tillväxt av näringslivet som kunde ha balanserat beroendet av de stora företagen har inte kommit till stånd.

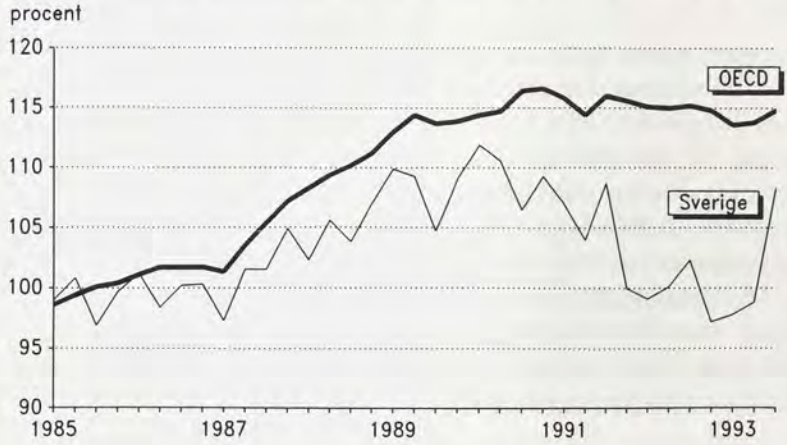
Avkastningen på arbetande kapital har i Sverige varit relativt låg, något som förmodligen har bidragit till att näringslivets förnyelse och utveckling har varit begränsad. På 1990-talet har efterfrågeraset lett till en kraftig minskning av arbetstillfällen inom industrin.

Diagram 2.8 Sveriges ekonomi har krympt sedan 1990
Real årlig tillväxt i EG och Sverige 1980-1992



Källa: OECD Economic Outlook (1993).

Diagram 2.9 Industriproduktionen i Sverige och OECD (Index 1985 = 100)



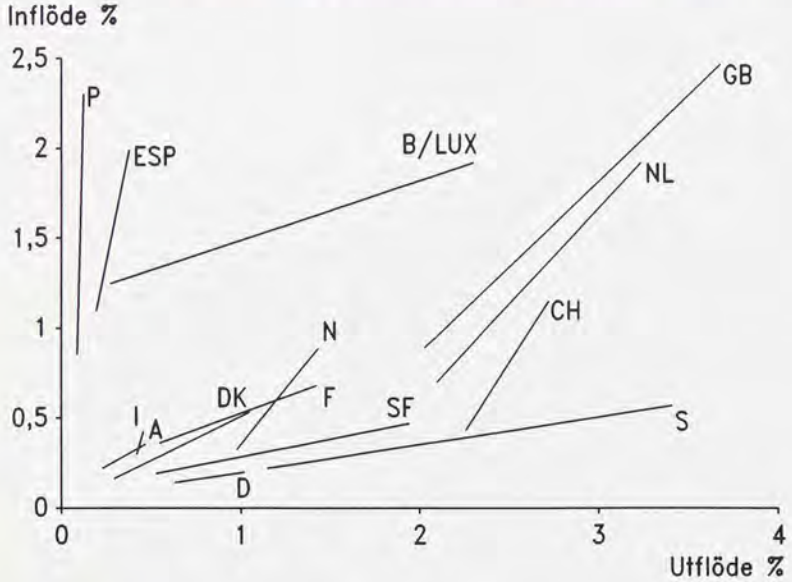
Källa: SCB och OECD.

Direktinvesteringar in och ut ur Sverige

Det senaste decenniets investeringsflöden har för Sveriges del varit mycket omfattande. Svenska företag har "sökt sig ut i världen". De utgående direktinvesteringarna ökade kraftigt under slutet av 1980-talet för att sedan, 1991 och 1992, falla lika snabbt. Sett över perioden 1983-1991 ökade de svenska direktinvesteringarna i utlandet med drygt 560 procent i löpande priser. Motsvarande siffra för OECD-området som helhet är 360 procent.

Även i förhållande till Sveriges BNP har investeringsvolymen varit hög. Direktinvesteringarna, både från Sverige till utlandet och från utlandet till Sverige, tog främst formen av uppköp av företag. Under 1980-talet bröts dessutom ett gammalt investeringsmönster. Tidigare dominerade tillverkningsindustrin svenska investeringar i utlandet. Under andra hälften av decenniet fick den konkurrens om de utgående investeringarna från fastighets- och byggbranschen. Även andra icke-tillverkande sektorer – som konsult- och bankverksamhet – etablerade sig i allt högre grad utomlands.

Diagram 2.10 Förändringar av genomsnittliga in- och utflöden av direktinvesteringar under 1980-talet (i procent av BNP)



Anm.: Startpunkten ger genomsnittet 1981-1985 som andel av ländernas BNP 1985. Slutpunkten (dvs där landbeteckningen står) visar genomsnittet 1986-1990 som andel av ländernas BNP 1990.
Källa: OECD. Hämtad ur bilaga 7 till utredningen.

Företagsförvärven har medfört att nya och mer effektiva produktionsstrukturer skapats inom vissa branscher. Många företag står därför starkare i konkurrensen mot omvärlden. De stora koncernerna har parallellt med en ökad specialisering också skaffat sig en bättre regional förankring.

Nya företagsstrukturer byggs upp med en starkt internationaliserad bas. Som en följd därav sker i dag en allt större del av utrikeshandeln internt inom företag och koncerner. ABB utgör ett av de främsta exemplen på denna utveckling.

Omfattande utgående direktinvesteringarna har hittills inte medfört någon väsentlig utflyttning av industriell verksamhet från Sverige. Förvärven utomlands har främst skett för att stärka marknadsställningen och öka marknadsandelen. Drivkraften har varit önskan till horisontell integration. Målsättningen är då att snabbt vinna marknadsandelar genom att köpa upp konkurrenter. Genom förvärven har företagen kraftigt ökat sina marknadsandelar på vissa marknader.

Den långsiktiga utvecklingen av svenskt näringsliv har givits helt nya förutsättningar genom dessa förvärv. Följden är dock en fortsatt förskjutning av industrins tyngdpunkt mot utlandet. Målet för utlandsinvesteringarna har i första hand varit EG. Europa har ersatt nationella marknader som hemmabas för allt fler företag.

I skuggan av de utgående investeringarna har även de ingående investeringarna ökat starkt, dock från en låg nivå. De ingående investeringarna kommer emellertid främst från andra nordiska länder. Den nya förvärvslagstiftningen har medfört att den utländska ägarandelen av svensk industri stadigt ökar.

Den utlandsägda delen av industrin tredubblades under förra decenniet, från 5 procent 1980 till 16 procent 1991. Totalt arbetade då 132 000 eller drygt 15 procent av de anställda inom tillverkningsindustrin i ett utlandsägt företag.[21]

I ett internationellt perspektiv var de ingående investeringarna under slutet av 1980-talet proportionella till den svenska ekonomins storlek. Generellt sett går det därför inte att hävda att Sverige haft sämre attraktionskraft än övriga OECD-länder under de senaste åren. Däremot är de svenska företagens utlandsinvesteringar oproportionellt stora. De stora obalanserna i nettoflödet förklaras av ett mycket offensivt svenskt näringsliv som har sökt att etablera sig genom företagsförvärv på främst EG:s marknad.[22]

2.5 Sveriges utrikeshandel

Sverige är som en liten, öppen ekonomi mycket beroende av utrikeshandeln. Det totala värdet av exporten utgör 23 procent av BNP.[23] För importen är motsvarande siffra 20 procent. Utrikeshandeln utgörs till större delen av varuhandel. Under det senaste decenniet har tjänstehandeln emellertid blivit allt viktigare. I dag

21 Bilaga 7 till utredningen.

22 Sveriges position är inte extrem. Finland och Norge har nettoflöden av direktinvesteringar i samma proportion som Sverige. Även Tyskland och Japan har betydligt högre utgående investeringar än ingående. 1985-1989 hade Sverige ett förhållande mellan in- och utgående investeringar på 0,18. Motsvarande för Tyskland var 0,15. Under perioden 1989-1991 var siffran 0,38 för Sverige och 0,18 för Tyskland. *Källa:* Fredriksson, C, De nya nordiska företagen (1993).

23 Reviderad nationalbudget April 1993, Finansdepartementet (1993).

utgör den drygt 30 procent av den totala handeln. Framför allt beror det på att handeln med kapital har ökat. Tjänstehandeln exklusive kapitalhandeln har legat stabilt kring 20 procent under en längre tid.

Norden och Efta

Eftaländerna är, näst efter EG, Sveriges viktigaste handelspartner. Nästan en femtedel av varuhandeln går till Efta.[24] Danmark, Finland och Norge utgör samtidigt våra viktigaste enskilda handelspartners efter Tyskland, Storbritannien och USA. Det är också på Eftamarknaden som svensk industri har sin största marknadsandel – 8 procent att jämföra med EG-marknaden där andelen är 3 procent.[25]

Efta-gruppen har under åren krympt successivt allt eftersom deltagarna har valt att söka medlemskap i EU. Av Eftaländerna har alla utom Island och Liechtenstein lämnat in medlemskapsansökningar.[26]

EG och USA

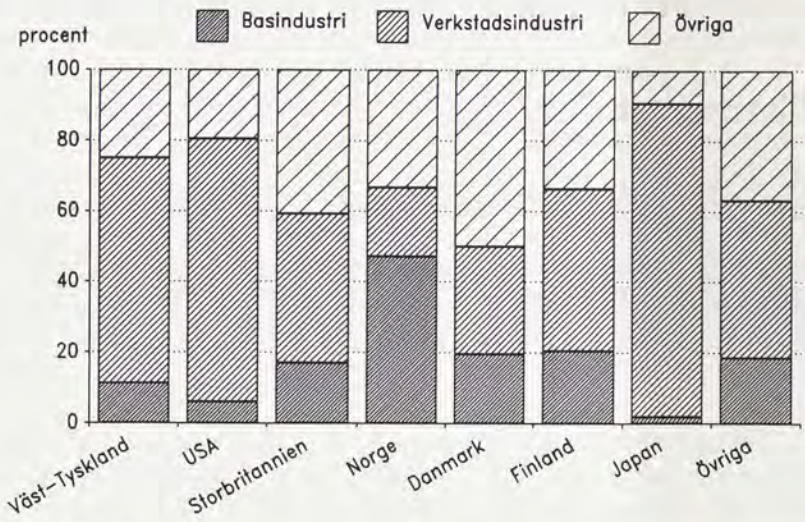
EG är Sveriges i särklass största handelspartner. Drygt hälften av vår varuhandel sker med EG. Sedan 1972 regleras merparten av denna handel genom det frihandelsavtal som då slöts mellan EG och Eftaländerna. Avtalet innebär att all handel med industrivaror är fri från tullar och kvantitativa begränsningar. Jordbruksvaror har alltid varit undantagna från frihandelsavtalet. Handeln med USA utgör ca 10 procent av varuhandeln. Varuexporten till USA består till nästan 75 procent av verkstadsprodukter, en relativt hög siffra.

24 Statistisk årsbok, SCB (1993).

25 Utrikeshandel och handelspolitik; Bilaga 15 till LU 92.

26 Schweiz' ansökan ligger dock "på is" sedan landet röstade nej till EES-avtalet.

Diagram 2.11 Sammansättning av svensk import från olika marknader 1990



Källa: Sindcom.

Svensk stålexport till USA har varit föremål för en del antidumpningstullar. För närvarande är i kraft bl a en 20 år gammal tull mot Avesta (spelar i dag ingen roll då Avesta har ett amerikanskt dotterbolag), en tull mot rostfria sömlösa rör från Sandvik (fick stor effekt eftersom den resulterade i att Sandvik lade ner produktionen) samt en 2,6-procentig tull på SSAB:s kallvalsade plåt. Under våren 1993 kom även beslut om definitiva antidumpningstullar på 25 procent på formatskuren grovplåt. Tullen drabbar 19 länders export.

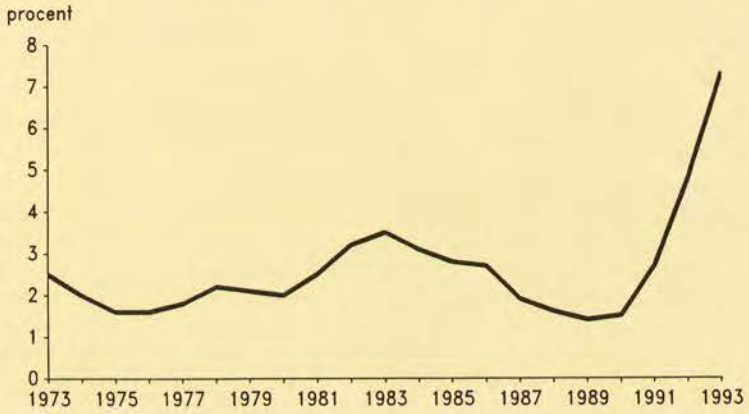
2.6 De senaste årens svårigheter

Under 1980-talet steg lönekostnaderna ett par procentenheter snabbare än i omvärlden. Avregleringen av kreditmarknader ledde till en finansiell expansion som dessutom stimulerades av hög inflation och ett "lånevänligt" skattesystem. Följden blev kraftigt ökad privat konsumtion och en fastighets- och byggboom. Svensk ekonomi överhettades.

Den internationella konjunkturnedgången gjorde kostnadskrisen akut. Växelkursen hölls fast mot ecun. Resultatet blev den i särklass kraftigaste inflationsminskningen och konjunkturnedgången under efterkrigstiden. Under två år, 1990-1991, föll industriproduktionen 10 procent. Det är lika mycket som under 1930-talets depression.[27] Den öppna arbetslösheten har nått nya rekordnivåer, trots att 5 procent av arbetskraften är föremål för arbetsmarknadsåtgärder.

Inflationstakten i ekonomin minskade från 8 till 2 procent inom loppet av bara några månader. Lägre inflation, skattereformen och höga internationella räntor gjorde att realräntan efter skatt steg drastiskt. Resultatet blev den allvarligaste finans- och fastighetskris Sverige har upplevt under 1900-talet.

Diagram 2.12 Öppen arbetslöshet i Sverige (procent av arbetskraften)

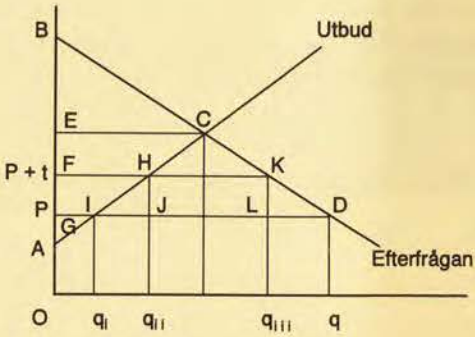


Källa: OECD Economic Outlook (1993).

27 Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16).

Ruta 2.3 – Effekterna av en tull

En tull höjer priset på importen, vilket gör att den importerade kvantiteten faller och den inhemska produktionen stiger. Staten får ökade inkomster i form av tullintäkter, men landets nationalinkomst kommer i normala fallet att minska på grund av lägre effektivitet i produktionen. Produktionen blir mindre effektiv eftersom tillverkningen förskjuts från en billigare till en dyrare producent, i det här fallet till den inhemska producenten.



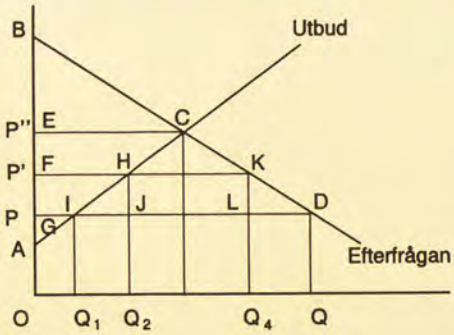
Innan tullen införs är priset p och kvantiteten q av varan konsumeras. Av den mängden produceras q_I inom landet och q-q_I importeras. När tullen t läggs på stiger priset till p+t. Konsumtionen faller till q_{III}. Samtidigt ökar dock den inhemska produktionen till q_{II}, och importen minskar till q_{III}-q_{II}. Ekonomer hävdar vanligtvis att frihandel är bättre än en situation med tullar. Orsaken är att tullen innebär en kostnad för samhället. Kostnaden kallas tullskyddskostnaden. Ökningen av det inhemska priset på grund av tullen har förorsakat en förlust i konsumentöverskottet på FKDG, vilket är konsumenternas förlust.[I] En del av förlusten går till staten i form av tullintäkter, lika med JHKL. En annan del av konsumenternas förlust går till producenterna i form av ett ökat producentöverskott.[II] Det motsvaras av GIHF. De två återstående trianglarna IJH och KLD mäter tillsammans den effektivitetsförlust som uppstår på grund av tullen. Detta är den samhällsekonomiska kostnaden, alltså tullskyddskostnaden.

Den vänstra triangeln mäter den produktionsstörning tullen orsakar genom att den leder till för hög inhemsk produktion. Den andra triangeln, KLD, motsvarar tullens inhemska konsumtionsstörning som uppkommer på grund av att tullen reducerar konsumtionen av varan.

Effekterna av en kvot

Verkningarna av en kvot har stora likheter med verkningarna av en tull. En kvot höjer, precis som en tull, priset på importen.

När utbudet begränsas kommer ett efterfrågeöverskott att uppstå vid det ursprungliga priset. Priset kommer därför att stiga till dess att efterfrågan motsvarar utbudet.



Låt världsmarknadspriset vara P. Efterfrågan är då Q, vilken består av den inhemska produktionen Q_1 och import Q-Q_1. Landet bestämmer nu att importen måste minskas till Q_4-Q_2. Om kvoteringen innebär att importen blir lika stor som i fallet ovan med tull, så kommer även effekten på den inhemska produktionen och konsumtionen att bli densamma. Också prishöjningen blir densamma; priset stiger till P'.

Det finns dock en viktig skillnad. En tull kommer att ge upphov till en tullintäkt för staten, under det att vinsten från en kvotering kommer att tillfalla innehavaren av kvoten. Om kvoteringen sker genom importlicenser tillfaller vinsten de inhemska importörerna. Sker kvoteringen däremot med hjälp av exportlicenser kommer vinsten att tillfalla de licens-innehavande exportörerna. De vinster kvoterna genererar kallas knapphetsräntan. Knapphetsräntan gör att kvoterna får ett värde på marknaden, dvs en potentiell licensinnehavare är villig att betala ett visst pris för licensen. Priset licensen betingar kallas kvotapriset.

Vad är då vitsen med en kvot jämfört med en tull?

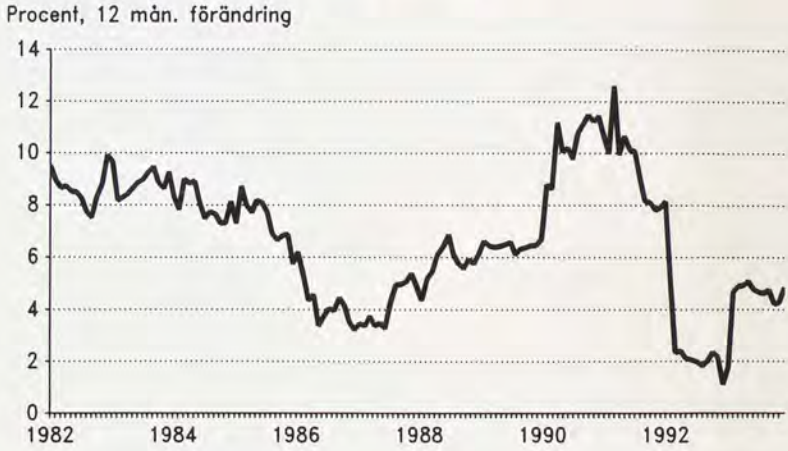
Om exportutbudet är oelastiskt, dvs det finns en given kvantitet till salu, kan det vara svårt att begränsa importen genom en tull. Är utbudet större än efterfrågan på världsmarknaden skulle dessutom en tull få mycket liten effekt på varans inhemska pris eftersom priset skulle förbli lågt trots tullen. Den inhemska produktionen skulle då ändå konkurreras ut.

Det utländska exportutbudet av jordbruksprodukter är ofta oelastiskt, i synnerhet på kort sikt. Då är en kvotering ofta det enda sätt på vilket importen kan begränsas och varans inhemska pris hållas uppe.

[I] Det konsumentöverskott som uppstår då konsumenterna köper q av varan till priset p representeras av triangeln BDG. Tanken är att den totala tillfredsställelsen som konsumenterna får av att konsumera q är lika med hela ytan under efterfrågekurvan, dvs BDqO. Men de behöver bara betala summan GDqO för att få tillfredsställelsen, vilket gör att konsumenten "tjänar" ytan BDG. BDG definieras således som konsumentöverskottet.

[II] Kostnaden för de inhemska producenterna för att producera kvantiteten q_i representeras av hela ytan under utbudskurvan, dvs Oq_iIA. Deras intäkter är lika med Og_iIG. Skillnaden kallas producentöverskott. Den består vid produktionen q_i av triangeln AIG.

Diagram 2.13 Inflationen i Sverige 1982-1993 (procent, tolv månaders förändring)



Källa: Finansdepartementet.

Valuta- och ränteturbulens

Under 1980-talet baserades den svenska växelkursen på en valutakorg - ett index sammanvägt av olika valutor. Efter devalveringarna 1981-1982 var växelkursen mycket stabil, pendlande mellan bandets yttre gränser. I maj 1991 ersattes valutakorgen av ett beslut om en ensidig svensk anknytning till ecun.

Med fast växelkurs måste räntan anpassas för att parera kapitalflöden in och ut ur landet, som annars skulle påverka valutans värde. Det föreligger därför en "trade off" mellan stabil växelkurs och stabil ränta. Räntan pendlade under 1980-talet mellan 8 och 16 procent. På grund av genomgående högre inflation har den svenska nominella räntan legat upp till 5-6 procentenheter över EG:s genomsnitt.

Hösten 1992 släpptes kopplingen till ecun och kronan tilläts flyta. Då hade Riksbanken och riksdagen vidtagit mycket långtgående åtgärder för att stötta växelkursen.[28] I november fick Riksbanken dock ge upp försvaret. Den svenska kronan har sedan dess fallit med ca 25 procent gentemot ecun.

28 Bl a drevs marginalräntan upp till 500 procent en kort tid i september. Två "krispaket" syftade till att reducera budgetunderskottet.

3 EG:s väg mot en europeisk union

Kapitlet ger en bakgrund om EG:s utveckling från Rom till Maastricht, dess funktionssätt och framtida ambitioner. Efterkrigstidens ekonomiska samarbete i Västeuropa har gradvis fördjupats.

3.1 EG:s ursprung och upphov

Det övergripande syftet med Romfördraget 1957 var att skapa fred. Genom att knyta tidigare rivaliserande europeiska nationer till varandra med ekonomiska band skulle spänningarna minska. Genom handel får ett land tillgång till varor och resurser som det inte själv annars kan erhålla. Handel kan därmed öka vinsterna både vad gäller säkerhet och ekonomi.

Det är också en av de mest grundläggande upptäckterna i internationell ekonomisk teori. Länder som handlar med varandra, som integreras med varandra, som specialiserar sin produktion och ökar sitt utbyte skapar tillsammans större ekonomiskt välstånd än om vart och ett försökt klara sig på egen hand.

Med handel ökar det internationella beroendet. Ömsesidigt beroende parter kan ha avvikande uppfattningar men de föredrar förhandlingsbordet framför slagfältet. De har ett gemensamt intresse av att minimera skadeverkningarna på de ekonomiska relationerna under tiden de tvistar. De konflikter och den spänning som får sin laddning i strävan efter och kontrollen över knappa resurser – det må handla om jord, gruvor, stål, arbetskraft – dämpas om handel och gemensamt utbyte ökar tillgången.

EG:s grundare hade siktet klart. Syftet var politiskt mer än ekonomiskt. Detta är också den mycket enkla grundtanken bakom ett med åren kanske allt svårgenomträngligare EG-projekt: att skapa fred genom att knyta länderna till varandra. *Målet* är fred och samarbete. *Medlen* är ekonomiska.

1948 höll Europa-rörelsen en konferens i Haag. Några månader efter konferensen tillsattes en kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till organ för Europas enande. Den 5 maj 1949 grundades Europa-rådet med säte i Strasbourg.

Den 9 maj 1950 lade Robert Schuman, fransk utrikesminister, fram förslaget att Europeiska Kol- och Stålgemenskapen, skulle bildas. Marknaden för kol- och stålvaror skulle befrias från tull. I Schuman-planen märktes tydligt de politiska ambitionerna bakom de ekonomiska förslagen. Ett framtida krig i Västeuropa skulle omöjliggöras genom att rustningsindustrierna – kol- och stålindustrierna – sammanfördes under en gemensam överstatlig myndighet. Schuman inbjöd Europas stater att delta.

Unionsfördraget, som brukar kallas Paris-fördraget, undertecknades i april 1951 av Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg och Italien. Kol- och stålgemenskapen trädde i kraft i augusti 1952 och fick sitt säte i Luxemburg.

I maj 1952 undertecknade de sex länderna ett avtal om en europeisk försvarsgemenskap. Avtalet ratificerades aldrig av det franska parlamentet och trädde därför inte i kraft.

Vid ett toppmöte i Messina 1955 började medlemmarna överlägga om ytterligare två gemenskaper, Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEC), och Europeiska Atomenergigemenskapen (Euratom). I mars 1957 undertecknades två fördrag i Rom av de sex länderna. Med Rom-fördraget och Euratom-fördraget var EEC och Euratom bildade. Fördragen trädde i kraft den 1 januari 1958. Redan då var siktet inställt på att utveckla EEC från en tullunion till en ekonomisk och politisk union.

3.2 EG under 1960- och 1970-talen

Under 1961 hölls de två första toppmötena i Paris och Bonn. Regeringscheferna kom överens om att de skulle bilda en politisk union, men utan att enas om hur det skulle gå till. De bestämde sig dock för att regeringscheferna skulle mötas regelbundet för politiska

konsultationer. Därefter dröjde det sex år innan nästa toppmöte hölls, i december 1967.

Efta (European Free Trade Association) skapades 1960 som en reaktion på det alltmer intima samarbetet mellan De Sex. Initiativet togs av Storbritannien, sedan försöken att förhandla fram ett större frihandelsområde inom ramen för Gatt hade misslyckats. Tillsammans med Danmark, Norge, Portugal, Schweiz, Sverige och Österrike undertecknades Stockholms-avtalet i januari 1960. I jämförelse med EEC:s 170 miljoner invånare tedde sig Efta-områdets marknad om 90 miljoner invånare för litet för Storbritannien. När EEC i juli 1961 undertecknade ett associationsavtal med Grekland sökte Danmark och Storbritannien medlemskap i EEC. Kort tid innan hade Irland sökt medlemskap. Några månader senare följde Norges ansökning om medlemskap.

Storbritanniens inträde stoppades 1963 av Frankrikes president, Charles de Gaulle. De tre andra länderna drog tillbaka sina ansökningar.

I juli 1964 trädde den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP kraft efter långa och segslitna förhandlingar. Jordbrukspolitiken fick starkt protektionistiska inslag.

Politiken och beslutsformerna

Under de första åren av gemenskapen krävdes det att besluten var enhälliga. Tidigt fann man dock att enhällighet inte alltid var den effektivaste beslutsformen. Fr o m 1966 var tanken att ett flertal beslut skulle kunna tas med kvalificerad majoritet. Den franske presidenten ville dock inte riskera att bli nedröstad i viktiga frågor. När Frankrike i juni 1965 hamnade i minoritet angående ett förslag om finansieringen av CAP vägrade de Gaulle att alls fatta något beslut. I sex månader bojkottade Frankrike ministerrådet. Resultatet av denna vägran blev Luxemburg-kompromissen i januari året därpå. Ett land fick därmed möjlighet att inlägga veto i för landet viktiga frågor. Gemenskapens handlingsförmåga kom därmed att begränsas under tjugo års tid.

Medlemsländerna undertecknade 1965 i Bryssel ett avtal om att slå samman de tre gemenskaperna till Europeiska Gemenskaperna. Formellt skedde det den 1 juli 1967. I och med detta fick de tregemenskaperna gemensamma institutioner; parlament, domstol samt ekonomiska och sociala kommittén.

Det sena 1980-talets magiska årtal "1992" – som skulle utgöra tidpunkten för den interna marknadens förverkligande – hade på 1960-talet sin föregångare i "1969". Den sista december detta år skulle enligt tidtabellen alla interna handelshinder (tullar och tariffer) inom Gemenskapen avskaffas. Gemenskapen nådde målen i förtid. Den 1 juli 1968 var de interna tullarna borta. Samtidigt som man tog bort de formella handelshindren gentemot varandra, infördes gemensamma tullar mot tredje land. Den baserades på den genomsnittliga tullnivån för medlemsländerna, med en viss justering nedåt. Som ett resultat av Gatts Kennedy-runda sänktes den genomsnittliga tullnivån med ytterligare 35 procent.[1]

De Gaulle avgick som president våren 1969. Det största hindret för Storbritanniens medlemskap i EG var därmed borta. Danmark, Irland, Norge och Storbritannien förnyade sina ansökningar. Anslutningsfördraget undertecknades i Bryssel i januari 1972. I en folkomröstning röstade dock det norska folket ett knappt nej till EG-medlemskap. Norge drog därför tillbaka sin ansökan. Övriga länders parlament ratificerade sina avtal.

Danmark och Storbritannien lämnade Efta i samband med att de anslöt sig till EG. I juli 1972 undertecknade Eftaländerna ett frihandelsavtal för industriprodukter med EG 1972. Fram till det att EES-avtalet trädde i kraft vid årsskiftet 1993-1994 har relationerna mellan EG och Efta-länderna baserats på detta frihandelsavtal.

Valutasamarbete

Romfördraget saknar regler för valutasamarbete. USA upphörde att lösa in dollar inom ramen för Bretton Woods-systemet i augusti 1971 och en period med flytande växelkurser började. På EG-rådets initiativ utarbetade Luxemburgs premiärminister 1971 en plan som fick namn efter honom själv, Werner-planen. Målet var en ekonomisk och monetär union med gemensam valuta. Valutaunionen skulle vara genomförd senast 1980. Med tiden skulle unionen även utveckla en gemensam ekonomisk politik. Denna plan förverkligades aldrig.

1 The Economist Guide to the European Community, Dick Leonard (1993).

I det vakuum som följde efter Bretton Woods-systemets sammanbrott bestämde sig EG-ländernas centralbanker för att inleda ett samarbete i den s k valutaormen. Valutaormen innebar att växelkursförändringarna mellan EG:s valutor begränsades av yttre band. Även icke-medlemsländer som Sverige fick delta. Valutaormen upphörde dock redan efter ett par år. Inga stora framsteg gjordes heller i det ekonomisk-politiska samarbetet.

Utvidgningen från sex till nio medlemsländer 1973 väckte förväntningar om att Gemenskapen skulle gå en snabbare utveckling till mötes under 1970-talet. Förhoppningarna kom dock på skam. Delvis berodde det på att det utvidgade EG saknade ett gemensamt program för utvecklingen på medellång sikt, som kunde fylla den funktion Romfördraget hade haft de första åren. Delvis berodde det på att de nio länderna var en mindre homogen grupp än de ursprungliga sex.

Den ekonomiska recessionen lade sten på börda. Samtliga länder led av både hög inflation och hög arbetslöshet. Flera av dem hade också stora underskott i betalningsbalansen.

Vid toppmötet i Paris 1974 lyckades EG:s medlemsländer komma överens om att etablera den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. Syftet var att minska gapet mellan de rikare och fattigare regionerna inom Gemenskapen. Under de tio första åren var det främst Irland, Italien och Storbritannien som fick hjälp.

Samma toppmöte tog även några andra viktiga beslut. Regeringscheferna skulle träffas oftare för konsultationer och inrättade därför Europeiska Rådet. De skulle mötas åtminstone tre gånger per år för att diskutera viktiga utrikesfrågor och gemenskapens affärer. Ledamöterna i Europa-parlamentet skulle utses i direkta val. Det skedde första gången 1979. Dessutom fick Belgiens premiärminister Leo Tindermans i uppdrag att lägga fram en rapport om den Europeiska Unionen. I rapporten föreslogs en rad åtgärder, bl a en gemensam utrikespolitik, en ekonomisk och monetär union, en europeisk social- och regionalpolitik och en gemensam industripolitik för tillväxtindustrier.

Vid Europeiska Rådets möten 1978 drogs riktlinjer för den framtida utvecklingen upp. Genom avtal mellan centralbankerna i EG började EMS (European Monetary System) tillämpas i januari 1979. Samarbetet inriktades på att vidareutveckla växelkursmekanismen och främja ömsesidigt ekonomiskt politiskt närmande. I praktiken innebar EMS dock att Europas valutor kom att ingå i en D-markszon. Genom en resolution i rådet skapades också ecun.

3.3 EG under 1980-talet

EG:s medlemskrets vidgades en andra gång under 1980-talet. De nio blev tolv, när först Grekland (1981) och därefter Spanien och Portugal (1986) inlemmades i Gemenskapen.

Decenniets första år var inte särskilt lyckosamma för EG. Gemenskapen slets av interna strider. Växande kostnader för CAP – den gemensamma jordbrukspolitiken – hotade att tömma budgeten, samtidigt som Storbritannien krävde att få rabatt på budgetbidraget. Med utvidgningen stod det också klart att Gemenskapens institutioner måste reformeras för att takten i beslutsfattandet skulle kunna öka.

Enhetsakten

1983 föreslog Kommissionen nya regler om majoritetsröstning. Bakom förslaget att frångå enhällighet låg insikten att ytterligare utvidgningar betydde fler medlemsstater som kunde inlägga veto.

Vid toppmötet i Milano i juni 1985 kom EG-länderna överens om ett sjuårsprogram för att undanröja kvarvarande hinder för rörligheten över gränserna. Dessutom beslutades om en regeringskonferens för att diskutera ändringar i Romfördraget och beslutsprocessen. Detta ledde till Enhetsakten (The Single European Act) som antogs av regeringscheferna i Luxemburg i december 1985.

Danska folketinget sade emellertid nej till Enhetsakten. Utslaget ledde fram till en folkomröstning 1986 som tog upp frågan om Danmark alls skulle stanna kvar i EG. Ja-rösterna övervägde. Även i Irland hölls folkomröstning för att godkänna avtalet.

I juli 1987 hade Enhetsakten ratificerats av alla de tolv medlemsländerna. Dittills hade gällt att besluten måste vara enhällga och att varje nation hade rätt att inlägga sitt veto. Nu kom dock EG:s ministrar överens om att begränsa kraven på fullständig uppsutning till områden som arbetskraftens rörlighet, anställningsvillkor och skatter.

Enhetsakten innebar också att man kom överens om en annan viktig princip: det ömsesidiga erkännandet (Cassis de Dijonprincipen, se ruta 5.2). EG kunde därmed avbördas det tidsödande och detaljerade evighetsarbete som hade kulminerat med 1970-talets harmoniseringssträvanden. I stället för att söka gemensamma standarder för

varje produkt och för varje område, beslutade EG:s regeringschefer sig för att acceptera att vad som godkänts i ett annat EG-land också skulle anses godkänt i det egna landet. Enligt många bedömare är detta förtroende själva grundbulten i skapandet av EG:s inre marknad.

I samband med att Enhetsakten antogs fick Europa-parlamentet en något stärkt ställning. Ditintills hade parlamentet bara haft rätt att kommentera förslag som lagts. Ledamöterna hade inte någon möjlighet att stoppa eller ingripa mot vad som beslutades. Med Enhetsakten förenklades beslutsprocessen i EG. Därmed fick också parlamentet större möjlighet att påverka ärendenas gång.

Vitboken

Vid toppmötet i Milano i juni 1985 kom EG-länderna även överens om att alla återstående hinder för rörligheten skulle undanröjas inom loppet av sju år. 1992 skulle den inre marknaden, skisserad redan i Romfördraget från 1957, vara förverkligad. I den s k Vitboken redovisades de områden som måste ses över och de 282 beslut som måste fattas. Hindren mot den gemensamma marknaden var av olika slag:

- återstående fysiska hinder vid gränserna,
- tekniska hinder i olika länder,
- hinder som satts upp som skydd för de nationella skattesystemen.

Vitboken innehöll därmed både en tidtabell och en systematisk förteckning för den inre marknaden.

Europeiska Monetära Unionen (EMU)

I slutet av 1980-talet kom även finans- och valutafrågor att få en framträdande plats. En tidtabell för hur valutakontrollerna inom EG skulle tas bort till 1992 förhandlades fram.

Delors-rapporten återupplivade 1987 de 30 år gamla tankarna på en ekonomisk och monetär union i Europa. En kommitté ledd av kommissionens ordförande föreslog en utveckling i tre faser, men

utan att ange några precisa datum. Det krävdes tre toppmöten – i Bryssel och Köpenhamn i juni och december 1987 och i Bryssel i februari 1988 – innan statscheferna och regeringarna kunde komma överens om ett fördrag.

En utredning med uppdrag att finna former för en europeisk centralbank tillsattes. Sommaren 1988 beslutade EG:s finansminstrar att valutakontrollerna mellan medlemsstaterna skulle avskaffas fr o m den 1 juli 1990. Undantag gjordes för de fattigaste och nyaste medlemmarna.

I november 1989 föll Berlinmuren. De gamla regimerna i Öst- och Centraleuropa drogs en efter en med i fallet. Tyskland återförenades mindre än ett år senare, i oktober 1990. I slutet av 1991 splittrades Sovjetunionen. Därmed hade också de politiska förutsättningarna för ökat ekonomiskt samarbete i Europa radikalt förändrats.

I juni 1990 inleddes EES-förhandlingarna mellan EG och Eftaländerna.

3.4 EG/EU under 1990-talet

Enligt planerna skulle alla tekniska och icke-tariffära handelshinder inom EG vara borttagna till den 31 december 1992. Resultatet i september 1993 var att 264 av de 282 vitboksförslagen hade godkänts av rådet. Av dem hade i sin tur 262 förslag – eller drygt 90 procent av åtgärderna i Vitboken – trätt i kraft.

Våren 1991 förklarade Sverige att man knöt kronan till ecun. Sommaren 1991 sökte Sverige medlemskap i EG. Då hade tidigare Turkiet 1987, Österrike 1989 och Cypern 1990 lämnat in sina ansökningar. Efter Sverige har också Finland och Norge bestämt sig för att söka inträde i Gemenskapen.[2]

Maastricht-fördraget

I december 1991 enades EG:s regeringschefer vid ett toppmöte i Maastricht om en rad genomgripande förändringar av EG:s arbete.

2 Även Schweiz har ansökt om medlemskap. Efter det nej som EES-omröstningen i december 1992 ledde till ligger emellertid ansökan "på is".

Antalet samarbetsområden vidgas. Enligt planerna ska en valutaunion genomföras senast 1999. I Maastricht-fördraget öppnas också möjligheter för en framtida gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt för reformer av EG:s institutioner. En regeringskonferens ska hållas 1996 för att se över fördraget.

Vid mötet antogs även ett protokoll om arbetsmarknadsfrågor – ett socialt protokoll – av samtliga länder utom Storbritannien.

I februari 1992 undertecknades Maastricht-fördraget, som kallats det viktigaste dokumentet i EG-historien sedan Romfördraget 1957. Därefter skulle de nationella parlamenten säga sitt. Danmark höll en folkomröstning i juni 1992 där Maastricht-fördraget förkastades med knapp majoritet (50,7 procent). I den irländska folkomröstningen samma månad röstade drygt 69 procent för Maastricht-fördraget.

Valutaoro och rörliga växelkurser

Danskarnas nej utlöste oro på kapital- och valutamarknaderna om Maastrichts framtid. Växelkurssamarbetet kom i gungning. I september 1992 höll även Frankrike en folkomröstning om Maastricht-fördraget. Ja-sidan segrade, men med ytterst knapp majoritet. Osäkerheten späddes på av att Storbritannien beslöt att vänta med att anta fördraget till dess att Danmark hade genomfört ytterligare en folkomröstning.

I september 1992 sprack det europeiska monetära samarbetet efter fem och ett halvt år utan kursjusteringar. Den italienska liran, den spanska pesetan och det brittiska pundet devalverades. Storbritannien och Italien lämnade valutasamarbetet, ERM.

Oroligheterna på valutamarknaderna fortsatte emellertid. I augusti 1993 vidgades den tillåtna bandbredden, mellan vilka de olika valutorna tilläts svänga, från 2,25 procent till 15 procent. Därmed fick man i praktiken rörliga växelkurser.

Det finns många förklaringar till varför växelkurssamarbetet sprack. Den vanligaste tar fasta på svårigheterna att bibehålla åtskilda men ändå låsta växelkurser i en värld med fullständigt fria kapitalrörelser. Andra framhåller bidragande faktorer som:

- påfrestningarna i samband med den tyska återföreningen,
- bristen på finanspolitisk samordning,
- marknadens rädsla för politikernas inneboende frestelse att göra en "sista devalvering" innan valutaunionen infördes,

- de stora vinster till små kostnader som den som spekulerade mot de fasta växelkurserna kunde göra om en förändring i väntad riktning kom till stånd.

Subsidiaritetsprincipen

Vid toppmötet i Birmingham, oktober 1992, diskuterades först och främst Danmarks nej i folkomröstningen. Som ett svar på kritiken mot alltför långtgående överstatlighet antogs en deklaration om insyn, subsidiaritet och demokratisk kontroll. I Edinburgh i december samma år slogs kriterierna för den s k subsidiaritetsprincipen fast.

Med Edinburgh-besluten som grund ansåg sig Danmark ha fått gehör för de krav som lagts fram i den danska vitboken om Maastricht-fördraget. Den danska regeringen – och även flertalet riksdagspartier – ansåg att Maastricht återigen kunde underställas en folkomröstning. Den ägde rum i maj 1993. Den här gången vann ja-sidan.

Övriga Europa

I Edinburgh blev även de framtida relationerna med Central- och Östeuropa föremål för diskussion. Utgångspunkten var en rapport från Kommissionen som innehöll långtgående förslag att alltmer integrera dessa länder med EG. Siktet var inställt på medlemskap.

EG ställdes därmed inför ett nytt vägval: fördjupning eller vidgning. Varje vidgning innebär en förändring av arbetssätten. Maktbalansen förskjuts. Å ena sidan pockar fler länder på ersättning från EG:s gemensamma fonder. Å andra sidan kan fler länder vara med och bidra till Gemenskapens finansiering.

EES-avtalet var delvis tänkt att stävja ansökningar från Eftaländerna och från de nya fria staterna i östra och centrala Europa. Österrikes medlemskapsansökan stack hål på den strategin.

Med Central- och Östeuropa har EG sökt lösa de akuta tillträdeskraven genom att sluta särskilda associationsavtal, de s k Europaavtalen. Avtalen med Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern trädde i kraft i mars 1992 och erbjuder frihandel på en rad områden och produkter. Även Bulgarien och Rumänien har under 1993 fått

Europa-avtal. Dessutom har överenskommelser om frihandel träffats med Turkiet, Israel och de baltiska staterna.

EES-avtalet

Förhandlingarna mellan EG och Efta-länderna om ett EES-avtal inleddes i juni 1990. Två år senare hade parterna enats om formerna för det. Avtalet undertecknades i Porto i maj 1992.

Ursprungligen skulle EES-avtalet träda i kraft den 1 januari 1993. Det förutsatte emellertid att samtliga länder, 19 stycken, ratificerade avtalet. I Sverige antog riksdagen med stor majoritet avtalet den 18 november 1992. Schweiz höll i december samma år en folkomröstning. Där blev det dock nej, varför processen försenades. Så måste t ex alla referenser till Schweiz tas bort ur avtalstexten.

Sista land att ratificera avtalet var Frankrike, som fällde sitt avgörande i november 1993. EES-avtalet kunde därmed, ett år försenat, träda i kraft den 1 januari 1994.

EG blir EU

I oktober 1993 var Maastricht-fördraget ratificerat. Formellt trädde det i kraft den 1 november 1993. Därmed har EG blivit EU, den Europeiska Unionen. EU består av tre pelare:

- de tidigare reviderade fördragen (dvs EG),
- utrikes- och säkerhetspolitik
- samt rättsliga och inre angelägenheter.

Till de senare hör frågor om gemensam asyl- och invandringspolitik, bekämpandet av narkotikamuggling, rättsligt och polisiärt samarbete.

I detta betänkande kommer vi framför allt att uppehålla oss vid frågor som rör ekonomin och som omfattas av de gamla fördragen i EG. Den korrekta benämningen i sådana fall blir därmed EG – inte EU.

Det Europeiska Monetära Institutet (EMI) – fröet till den gemensamma centralbanken – fick under 1993 sitt säte i Frankfurt. Institutet började arbeta den 1 januari 1994.

Diagram 3.1 Vad är EU?

Anm.: EU är samlingsnamnet för tre olika s k pelare. Vad vi i detta betänkande framför allt koncentrerar oss på är EG och de förhållanden som gäller ekonomin och samarbetet på den inre marknaden.

3.5 EU på 2000-talet

Den europeiska unionens framtid, formerna för förverkligandet av EMU liksom fördjupningen och vidgningen av samarbetet mellan medlemsstaterna till att omfatta områden som tidigare legat utanför Gemenskapens domäner, ska diskuteras vid en stor regeringskonferens 1996.

Det är också vid detta tillfälle som kandidatländerna vill finnas med som fullvärdiga medlemmar vid förhandlingsbordet.

Vad som kommer att ske kan inte bli föremål för annat än spekulationer. Men den mycket djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet, svårigheterna hittills att följa den utstakade banan mot förverkligandet av en valutaunion till 1999, kommer förmodligen att leda till att Maastricht-fördraget revideras.

På lång sikt blir det en fråga om visioner. Inom EU har diskussioner kretsat kring frågan om:

- *Fördjupning eller vidgning*
  Maastricht-fördragets svar var både och. I förlängningen, menar många, måste dock EU bestämma sig för om man vill ytterligare fördjupa samarbete mellan dem som finns med, eller om man ska låta samarbetet bygga på något lösligare grund för att därigenom bereda plats för fler deltagare. Ibland delas gränsen mellan federalister och nationalister, dvs mellan

dem som strävar efter ett "Europas Förenta Stater" och dem som vill se mer av nationellt beslutsfattande och mindre av överstatligt samarbetsorgan.

- *Interventionism – icke-inblandning*
  Denna skiljelinje går mellan dem som förespråkar en mer statligt aktiv linje för t ex industri- och handelspolitiken, och dem som förespråkar en mer marknadsbestämd, icke-statlig näringslivsutveckling. En delvis sammanfallande skiljelinje går mellan dem som pläderar för en mer protektionistisk politik och dem som förordar en mer frihandelsvänlig hållning.

Trycket har periodvis varit starkt på att EG ska reformera sina beslutsformer. Den senaste utvidgningen – då Spanien och Portugal upptogs som medlemmar i EG – ledde fram till majoritetsbeslut. I samband med att De Tolv väntas bli De Sexton eller t o m De Tjugo inom en inte allför avlägsen framtid, diskuteras nu ytterligare förändringar av de gemensamma institutionerna.

Europeiska Gemenskapen har varit på väg mot en allt djupare ekonomisk integration under tre och halvt decennium, och är nu i färd med att skapa en inre marknad. Gemenskapen startade med sex medlemmar 1958. I dag är de tolv. Utvidgningen har å ena sidan inneburit att skillnaden mellan länderna har ökat, eftersom de nu är fler. Å andra sidan har medlemskapet medfört att skillnaderna mellan länderna förmodligen är mindre än vad de annars skulle ha varit. Huvudsyftena för Gemenskapens arbete är ändock desamma:

- att garantera fred och säkerhet i Europa,
- att på medellång sikt förbättra arbets- och levnadsvillkoren i medlemsstaterna,
- att på lång sikt skapa en fastare sammanslutning mellan de europeiska folken.

Dessa syften kräver att medlemmarna utformar sin nationella politik så att den främjar såväl det egna landet som uppbyggnaden av en ekonomisk och politisk union.

Det finns också tydliga gränser för EU. En sådan gräns ges av det nationella oberoendet i absolut mening. En annan av det faktum att EU inte har några egentliga maktmedel om någon bestämmer sig för att bryta sig ur. Och en tredje av att samordningen av politiken ytterst bygger på frivillighet.

3.6 EG/EU i årtal

1950	maj	* Den franske utrikesministern Robert Schuman föreslår att den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen (EKSG) ska bildas.
1951	april	* Frankrike, Västtyskland, Benelux-länderna och Italien skriver under Paris-fördraget och EKSG är grundat.
1952	maj	* Samma sex länder undertecknar ett fördrag om en europeisk försvarsgemenskap.
	augusti	* EKSG träder i kraft, med säte i Luxemburg.
1954	augusti	* Franska parlamentet går emot avtalet om försvarsgemenskap, och fördraget faller.
1955	juni	* Överläggningar börjar i Messina för att bilda en gemensam europeisk marknad.
1957	mars	* Två fördrag skrivs under i Rom av EKSG-medlemmarna; Romfördraget gällande EEC (Europeiska Ekonomiska Gemenskapen) och Euratom-fördraget för Euratom.
1958	januari	* EEC- och Euratom-avtalen träder i kraft.
		* EEC-kommissionen etableras med provisoriskt säte i Bryssel.
1960	januari	* Stockholms-avtalet undertecknas och Efta (European Free Trade Association) är därmed grundat.
1961	maj	* Efta träder i kraft med säte i Geneve.
	juli	* EEC undertecknar ett associationsavtal med Grekland.
		* Irland ansöker om medlemskap i EEC.
	augusti	* Danmark och Storbritannien ansöker om medlemskap i EEC.
	november	* Medlemskapsförhandlingar börjar i Bryssel.

	december	* Sverige lämnar in ansökan om associationsavtal till EEC.
1962	april	* Norge ansöker om medlemskap i EEC.
1963	januari	* President de Gaulle lägger in sitt veto mot det brittiska medlemskapet. * De andra länderna drar tillbaka sina ansökningar.
	september	* EEC undertecknar ett associationavtal med Turkiet.
1964	juli	* CAP (Common Agricultural Policy) träder i kraft.
1965	juni	* Kris i EEC när Frankrike börjar sin sju månaders bojkott, eftersom de vägrar att bli utröstade i viktiga frågor.
1966	januari	* Frankrike återupptar sitt aktiva medlemskap efter Luxemburg-kompromissen.
1967	juli	* EEC "slås samman" med EKSG och Euratom till Europeiska Gemenskaperna, EG. * Sverige lämnar in en "öppen" ansökan om medlemskap.
1968	juli	* Alla interna tulltariffer tas bort inom EG, och en gemensam extern tariff (CET) införs.
1969	december	* Frankrikes president Pompidou går vid ett toppmöte i Haag med på att utvidga Gemenskapen.
1970	juni	* Medlemskapsförhandlingar med Bryssel med Storbritannien, Irland, Norge och Danmark inleds i Bryssel.
1972	januari	* Anslutnings-fördraget undertecknas mellan EG och de fyra länderna.

	juli	* Frihandelsavtalet undertecknas med de sex Efta-länderna som inte ansökte om medlemskap i EG.
	september	* Norge röstar mot EG-medlemskap i en folkomröstning (46 procent för, 54 procent emot).
1973	januari	* Danmarks, Irlands och Storbritanniens medlemskap träder i kraft.
	maj	* Norge skriver på frihandelsavtalet med EG.
1975	juni	* Folkomröstning i Storbritannien visar en 2:1 majoritet till fördel för fortsatt EG-medlemskap.
		* Grekland ansöker om medlemskap.
1977	mars	* Portugal ansöker om medlemskap.
	juli	* Spanien ansöker om medlemskap.
1979	mars	* EMS (European Monetary System) träder i kraft.
	juni	* Första direkta valet till Europa-parlementet.
1981	januari	* Grekland blir medlem i EG.
1984	juni	* Andra direkta valet till Europa-parlamentet.
		* Vid toppmötet i Fontainebleau kommer man överens om att minska det brittiska budgetbidraget och att öka EG:s finansiella resurser.
1985	januari	* Jacques Delors blir ordförande i EG-kommissionen.
	juni	* Vid toppmötet i Milano kommer Rådet överens om en tidtabell för att avveckla 282 handelshinder (Vitboken).
	december	* Regeringskonferensen resulterar i Enhetsakten.
1986	januari	* Spanien och Portugal blir medlemmar i EG.

1987	april	* Turkiet söker medlemskap i EG.
	juli	* Enhetsakten träder i kraft.
1988	februari	* Finansieringspaketet Delors I antas, vilken sätter riktlinjerna för att expandera EG-budgeten och samtidigt införa en strängare kontroll av jordbruksutgifterna för perioden 1988-1992.
1989	juni	* Tredje direkta valet till Europa-parlamentet.
		* Österrike söker medlemskap i EG.
1990	juni	* Förhandlingar mellan EG och Eftaländerna inleds för att bilda EES.
	juli	* Kapitalrörelserna liberaliseras i EG.
		* Vid toppmötet i Madrid kommer man i princip överens om de tre stegen för att genomföra en ekonomisk och monetär union. Storbritannien reserverar sig.
	oktober	* Tysklands återförening.
1991	juli	* Sverige söker medlemskap i EG.
	november	* Överenskommelse att bilda EES 1 januari 1993.
	december	* Vid toppmötet i Maastricht nås överenskommelse om en ekonomisk union, med detaljerade arrangemang för EMU. Storbritannien får igenom en option att kunna stå utanför valutaunionen. Dessutom ska en gemensam utrikes och säkerhetspolitik utformas.
		* EG undertecknar ett associationsavtal med Polen, Ungern och Tjeckoslovakien.
1992	februari	* Maastricht-fördraget undertecknas.
		* Delors II-paketet föreslår en ökning av EG-budgeten med 30 procent över fem år.
	mars	* Finland söker medlemskap i EG.
		* Associationsavtalet med Polen, Ungern och Tjeckoslovakien träder i kraft.
	maj	* Schweiz söker medlemskap i EG.

	juni	* Danmark förkastar med knapp majoritet (50,7 procent) Maastricht-fördraget i en folkomröstning.
		* Irländsk folkomröstning: 69,1 procent ja.
	september	* Pundet och liran lämnar ERM. Pesetan devalveras med 5 procent.
		* Vid en folkomröstning säger Frankrike ja till Maastricht-fördraget med 51,1 procent.
	oktober	* Vid toppmötet i Birmingham antas en deklaration om insyn, subsidiaretet och demokratisk kontroll.
	november	* Sveriges riksdag godkänner EES-avtalet med stor majoritet.
		* Svenska kronan börjar flyta.
	december	* Europeiska rådet antar vid toppmötet i Edinburgh ett antal anpassningar och förtydliganden som syftar till att möjliggöra ratificering i samtliga länder. Kriterierna för närhetsprincipens tillämpning slås fast.
		* Schweiz säger i en folkomröstning nej till EES-avtalet.
		* Liechtenstein röstar för EES-avtalet.
		* Norska kronan börjar flyta.
1993	februari	* Medlemskapsförhandlingar med Österrike, Sverige och Finland inleds.
	maj	* Danmark har en ny folkomröstning om Maastricht-fördraget. Denna gång blir resultatet ja till EU.
	november	* Europeiska unionen träder i kraft.
1994	januari	* EES-avtalet träder i kraft.
		* Europeiska monetära institutet, EMI, börjar arbeta i Frankfurt.

Sverige, EG och marknaden

DEL II

I detta avsnitt, del II i betänkandet, ska vi studera hur den inre marknaden kan tänkas påverka svensk ekonomi och förutsättningarna för de människor och företag som bor och verkar i Sverige. Vad vi framför allt vill kartlägga är de ekonomiska konsekvenser som följer av den europeiska integrationen och de många miljontals transaktioner och beslut som tas av företag, hushåll, investerare, producenter och konsumenter varje dag.

Det övergripande syftet är att undersöka hur den ekonomiska tillväxten påverkas i de olika alternativen som en följd av att näringslivet förändras, och därmed villkoren för arbetsmarknaden och lönebildningen.

4 Tillväxten och dess betydelse

I detta kapitel ger vi en översikt om vilken roll den ekonomiska tillväxten kan spela och vilka faktorer som antas ligga bakom den.

4.1 Varför tillväxt?

Ett av syftena med den inre marknaden är att de länder som deltar i den ska uppnå ökat välstånd genom ökad tillväxt. Det ska ske genom att konkurrensen skärps och möjligheterna att dra nytta av stordriftsfördelar i produktionen ökar. Genom EES-avtalet får Sverige i stor utsträckning del av den inre marknaden. Vid ett medlemskap kommer Sverige helt och hållet att omfattas av den inre marknadens möjligheter och regler.

Vilken betydelse har då tillväxten? På vad sätt påverkas den av Sveriges förhållande till EU?

Ekonomisk tillväxt innebär att det reala värdet av tillgängliga varor och tjänster ökar. Om tillväxten ökar snabbare än befolkningsmängden, så att BNP per invånare ökar, kommer fler varor och tjänster att vara tillgängliga för medborgarna.[1] Detta brukar kallas standardökning. Den kan naturligtvis tas ut i annat än i varor och tjänster för privat konsumtion. Poängen är att ekonomisk tillväxt ökar handlingsutrymmet och valmöjligheterna i en ekonomi.

1 Se kapitel 1 för definition av BNP samt en diskussion om vad BNP mäter och inte mäter.

Ekonomisk tillväxt kan ses som en många gånger nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att nå mål som förbättrad offentlig service, höjda reallöner, bättre sjukvård etc, samtidigt som risken för fördelningsstrider minskar. Flertalet av de välfärdssystem som har byggts upp i landet under loppet av många decennier vilar på förutsättningen att Sverige bibehåller en hög och jämn tillväxt. Det gäller t ex sjukvården och ATP-systemet. Det är också lättare att klara sysselsättningen och att minska riskerna för att människor går långtidsarbetslösa i en ekonomi med hög tillväxt än i en ekonomi som stagnerar.

Tillväxten har ibland satts i motsatsställning till god miljö och andra s k icke-ekonomiska värden. I dag vet man dock att lägre tillväxt ingalunda är någon garanti för bättre miljö. Däremot måste vid varje tillfälle avvägningar göras så att resurserna används på ett sätt som står i samklang med strävanden efter andra mål.

Vad ökar tillväxt?

Allmänt gäller att tillväxten kan öka genom:

- att man använder mer resurser, t ex fler anställda, fler maskiner, mer pengar,
- att man effektivare utnyttjar de resurser som finns, t ex genom utbildning och träning eller genom
- att man använder sig av ny teknik. Därmed avses inte bara resultatet av forskning och rent ingenjörsmässiga landvinningar, utan i hög grad också "mjukare" investeringar som bättre arbetsmetoder och ny arbetsorganisation.

Tillväxten i ett land brukar mätas som förändringen av BNP, bruttonationalprodukten (värdet av den samlade produktionen i ett land). Ofta handlar det om ganska låga procentsatser. Men också små tal kan få stor effekt. En skillnad på 0,2 procent av BNP betyder i Sverige ca 3 miljarder kronor.

Vid en högre tillväxttakt på lika mycket kommer BNP-nivån efter 15 år att vara minst 40 miljarder kronor högre.

4.2 Olika tillväxtteorier

Vad är det som skapar tillväxt? Hur kommer det sig att vissa ekonomier växer, och att några av dem växer fortare än andra? Det är frågor som länge sysselsatt ekonomer, och som har givit upphov till många teorier.

Enligt de *neoklassiska tillväxtteorierna* beror takten i den ekonomiska tillväxten på hur snabbt insatserna av produktionsfaktorerna kapital och arbetskraft ökar.[2] Kontinuerlig tillväxt blir då resultatet av att antalet anställda växer och/eller att mängden kapital växer. I synnerhet tilltar produktionen om kapitalmängden ökar snabbare än arbetsinsatsen, så att varje anställd får mer kapital till sitt förfogande. Tillväxten ökar således genom att fler människor kommer i avlönat arbete, t ex genom kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och genom investeringar.

I den mån det förekommer tillväxt utöver vad de ökade produktionsfaktorerna medger, bestäms den av tekniska framsteg som inte förklaras inom ramen för de neoklassiska teorierna.

De *nya tillväxtteorierna* betonar kunskapen mer än de neoklassiska teorierna.[3] Neoklassiska teorier har en tendens att se all arbetskraft som homogen. I de nya tillväxtteorierna säger man att det viktiga är "humankapitalet" och dess förkovran.

En hårdragen tolkning är att de neoklassiska tillväxtteorierna förklarar förändringar i tillväxten på kort sikt. Men de säger ingenting om förändringar i tillväxttakten som får betydelse på lång sikt.

En tredje strömning, som dock inte är lika sammanhållen som de båda övriga, kan sägas representeras av Schumpeter. Han betonade företagsklimatets och entreprenörens roll.[4] Han menade att det väsentliga var omvandling och dynamik, något som sällan låter sig fångas i formella modeller. Ett nyckelbegrepp är "skapande förstörelse" – processen när gammalt ersätts av nytt.

Det kan framstå som en strid om påvens skägg. Men utfallet av de olika sorternas tillväxtförändringar kan bli betydande. I det ena

2 Se Solow (1956). Denna modell är utgångspunkt för många av tillväxtteorierna och ett standardverktyg för studier av ekonomisk tillväxt.

3 Se t ex Romer (1986) för de s k nya tillväxtteorierna (endogena tillväxtmodellerna). De nya tillväxtteorierna är teoretiskt tilltalande, men har varit svåra att belägga empiriskt.

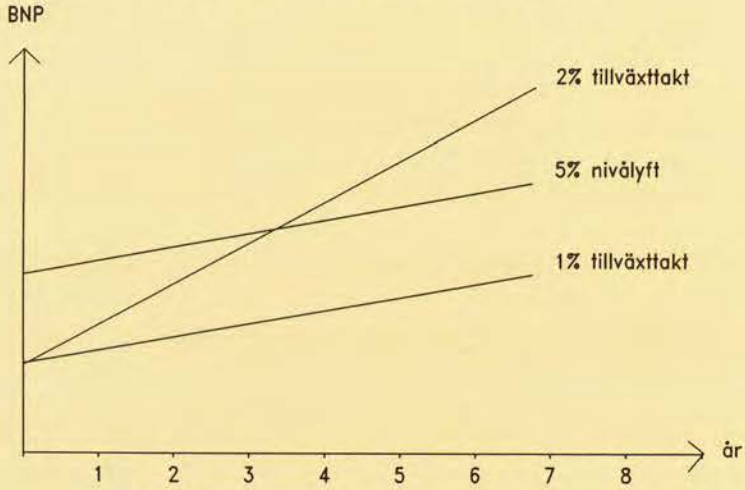
4 Schumpeter (1911), "The Theory of Economic Development".

fallet höjs BNP:s nivå. I det andra fallet slår BNP-tillväxten in på en annan bana. Av diagram 4.1 framgår att det viktigaste är tillväxttakten på sikt.

I de beräkningar som Kommissionen själv gjorde under 1980-talet över effekter av den inre marknaden (se kapitel 5) räknade man bara på engångshöjningar av BNP. Andra har hävdat att också den långsiktiga tillväxttakten i de länder som deltar i den inre marknaden kommer att förändras.

Vi tänker inte här slita tvisten mellan olika tillväxtskolor. Osäkerheten är för stor, och det empiriska underlaget för svagt. Men i diskussionen om effekterna på tillväxten bör man ha i bakhuvudet att en del förändringar till följd av den inre marknaden kan ha effekter som blir bestående eller i varje fall verkar mycket länge.

Diagram 4.1 Skillnad mellan nivåhöjning och tillväxttakt (procent)



4.3 Realkapital

Enligt Världsbanken förklaras 60-70 procent av den ekonomiska tillväxten i OECD-länderna under de senaste hundra åren av att pro-

duktiviteten har ökat. Med produktivitet menas förhållandet mellan produktionsresultat och insatta resurser.[5]

Produktivitetsutvecklingen, som beror på investeringar i real- och humankapital, påverkar konkurrenskraften och avgör medborgarnas relativa standard. Om Sverige har en lägre produktivitet än t ex Tyskland, urholkas den svenska ekonomins relativa lönebetalningsförmåga. Gradvis kan Sverige komma att halka efter och tvingas konkurrera med varor och tjänster som ger lägre reallöner jämfört med omvärlden. Om inte lönerna sänks i motsvarande mån urholkas konkurrenskraften och följden blir underskott i bytesbalansen.

Kapitalets bidrag till produktiviteten beror på kapitalstockens storlek, dess åldersstruktur och på hur effektivt den utnyttjas. Kapitalstocken kan förbättras genom teknisk utveckling och modernisering. Om man vill utöka kapitalstocken krävs nyinvesteringar. Investeringar i maskiner och utrustning uppvisar ett starkt samband med tillväxttakten i ekonomin. Kapitalbildningen har externa effekter och detta är ett viktigt skäl till ekonomisk tillväxt.[6]

4.4 Humankapitalets roll

De "gamla" tillväxtteorierna kunde bara förklara en del av tillväxten. Den del som inte berodde på ökade arbets- eller kapitalinsatser fortsatte dock att vara ett mysterium.

Under senare år har en del forskare intresserat sig för den s k humankapitalbildningen och de mänskliga kunskapernas roll i ekonomin. Humankapitalet består t ex av en människas yrkesskicklighet och kompetens, men också av den mer svårfångade förmåga som brukar kallas "entreprenörskap".[7]

Modern forskning ger starka belägg för att humankapitalet kan spela en väsentlig roll för tillväxten. En del studier tyder t o m på att investeringar i humankapital mycket väl kan vara en viktigare förklaring till ekonomisk tillväxt än den fysiska kapitalbildningen.[8]

5 Se t ex Produktivitetsdelegationen (1991) för en närmare genomgång av begreppet produktivitet.

6 Se t ex De Long och Summers (1991).

7 Se t ex Mincer (1984), Becker (1964) och Henrekson (1992).

8 Se Barro (1991), Mankiew m fl (1990) samt Jorgensen och Fraumeni (1992).

Det innebär att det inte räcker med investeringar i fysiskt kapital, utan dessa måste följas av ökade satsningar på utbildning, om inte avkastningen ska bli låg. Men det innebär också att tillgången på kvalificerad arbetskraft och kompetent personal kan vara en nog så viktig konkurrensfördel i ett framtida Europa.[9]

Ur utredningens perspektiv blir det därför viktigt att ställa frågor om vad som sker med människorna och arbetskraften i Sverige som en följd av att de fyra rörligheterna förverkligas. Detta gör vi i kapitel 8.

Sammanfattningsvis kan vi säga att tillväxten i ekonomin skapas av insatt arbete och kapital samt av innovationer och teknologisk utveckling. De hänger i sin tur samman med incitament att investera i maskiner eller utbildning, produktionsfaktorernas kvalitet, entreprenörskap och kompetens hos de anställda. Dessutom är institutionella förhållanden av betydelse för tillväxten.[10]

4.5 Del II i övrigt

I de följande kapitlen ska vi fördjupa oss i hur Sverige kommer att påverkas inom några olika delområden som har betydelse för svenska tillväxtmöjligheter.

I *kapitel 5* diskuteras innebörden av den gemensamma marknaden och vilka effekter som en ökad konkurrens kan väntas få på tillväxten.

I *kapitel 6* studerar vi investeringar och kapitalbildning, och hur de påverkas vid EU-medlemskap, EES-avtal eller annat alternativ.

I *kapitel 7* undersöker vi hur strukturomvandlingen och därigenom tillväxtmöjligheterna påverkas.

I *kapitel 8* belyser vi effekterna av den ökade rörligheten på arbetskraften, och vilka konsekvenser integrationen kan få för lönebildning, arbetsmarknadspolitik och sysselsättning.

9 En hög andel kunskapskapital ger dock inte automatiskt samma komparativa fördelar som forna tiders materiella tillgångar uppbyggda på kapitalmängd gav. På andra sidan Östersjön finns länder med såväl en högre andel högutbildade och, framför allt, väsentligt billigare arbetskraft än i Sverige.

10 Se Rosenberg och Birdzell (1986) och North (1990).

5 Den inre marknaden

Syftet med detta kapitel är att belysa vilka effekter, på kort och lång sikt, som EG:s strävan att skapa en gemensam marknad kan tänkas få på tillväxt och handel. Avgörande blir i vilken utsträckning de fyra rörligheterna förverkligas. Sverige deltar genom EES-avtalet i den inre marknaden.

5.1 Den inre marknadens drivkrafter

Grunderna för den inre marknaden finns beskrivna redan i Romfördraget från 1957. Förverkligandet har låtit vänta på sig. Tullarna för industrivaror avskaffades visserligen helt och hållet i slutet av 1960-talet. 1969 beslutades att även tekniska hinder skulle bort. Trots det har en mängd faktiska hinder styckat upp marknaderna och begränsat det fria flöde som hör en verkligt gemensam marknad till.

Mellan länderna inom EG:s tullunion har tre typer av handelshinder dröjt kvar:

1. *Fysiska handelshinder,* t ex gränskontroller.
2. *Tekniska handelshinder,* dvs sådant som försvårar det fria flödet mellan olika länder. Hit hör principerna för offentlig upphandling, olika regler för bank- och försäkringsverksamhet, skilda säkerhetsföreskrifter och regler för märkning.
3. *Fiskala handelshinder,* som beror på att olika länder tillämpat olika skattesatser på t ex konsumtion.

1985 presenterade EG-kommissionen den s k Vitboken. Bakom beslutet låg uppfattningen att Europa höll på att halka efter mer dynamiska regioner i USA och Sydostasien. I den s k Cecchini-rapporten (se ruta 5.1) sammanfattades 1988 resultaten av ett antal studier om kostnaderna för "non-Europe", dvs en uppsplittrad EG-marknad. Enligt rapporten skulle de dåvarande EG-länderna tillsammans kunna tjäna ca 200 miljarder ecu på en i ordets verkliga mening gemensam marknad. Det skulle innebära en ökning av deras samlade BNP med 4-6 procent.

Tabell 5.1 Den inre marknadens potentiella vinster (procent av BNP)

Direkta effekter	*2,2 – 2,7*
- handelsbarriärer	0,2 – 0,3
- sänkta produktionskostnader	2,0 – 2,4
Indirekta effekter	*2,1 – 3,7*
- stordriftsfördelar	0,5 – 2,1
- konkurrens	1,6
Totala effekter	**4,3 – 6,4**

Källa: Cecchini-rapporten.

Av Cecchini-rapporten att döma kommer den inre marknaden att få olika effekt på olika sektorer. Särskilt viktig skulle den vara för tjänster, sektorer med hög koncentration och stordriftsfördelar samt branscher som starkt påverkas av nationella standarder och offentlig upphandling. För EG i genomsnitt skulle det innebära att 54 procent av förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin på ett eller annat sätt påverkas av den inre marknaden.

Beräkningarna har dock utsatts för hård kritik.[1] En svaghet är att de framför allt räknar på statiska vinster av att tidigare fragmenterade marknader förenas. Det finns många anledningar till varför dessa vinster å ena sidan kan vara överskattade, å andra sidan inte behöver vara de ekonomiskt sett viktigaste. Till dem ska vi återkomma här nedan. Kritik har även rests mot att de dynamiska effekterna har underskattats och att de är större än vad Cecchini har uppskattat dem till.

1 Se t ex Flam och Horn i bilaga 2 till Långtidsutredningen 1990 där de redogör för delar av den internationella kritiken.

Ruta 5.1 – Cecchini-rapporten

Cecchini-rapporten sammanfattar resultatet av en rad olika studier i ett större projekt, kallat "The Cost of Non-Europe". Syftet var att skaffa underlag för att bedöma hur splittrade de marknader var som EG:s företag och politiker hade att arbeta med.

Programmet drogs igång 1986 på initiativ av Lord Cockfield, som då var vice president i EG-kommissionen. Uppgiften att sammanfatta dessa konsultrapporter, vetenskapliga studier och ekonometriska skattningar gavs till en hög tjänsteman i Kommissionen. Hans namn var Paolo Cecchini.

Rapporten presenterades under våren 1988. På grundval av ett 30-tal studier dras slutsatsen att den inre marknaden skulle innebära en engångshöjning av produktionsnivån motsvarande 5,3 procent av BNP. Det skulle ske i samband med att en rad handelshinder slopades. Som en följd av att handelshindren elimineras på den inre marknaden, tror Cecchini-rapporten att det blir en handelsomfördelning och en genomsnittlig minskning i EG-importen från tredje land om 6-8 procent.

Ett av budskapen i Cecchini-rapporten är att välfärdsvinster av integrationen kan bli högre om det finns stordriftsfördelar och imperfekt konkurrens. Så mycket som mellan 44 och 63 procent av de totala vinsterna härleds från modeller med imperfekt konkurrens.

Cecchini-rapportens beräkningar har utsatts för stark kritik, eftersom de blandar direkta och indirekta effekter. Analyser av en bransch har vidare fått ligga till grund för bedömningar av vinster i en annan bransch. Mycket talar för att de vinster i form av höjd BNP-nivå som Cecchini-rapporten kommit fram till är kraftigt överskattade.

Å andra sidan har Cecchini-rapporten inte räknat in de möjligheter i form av en högre tillväxttakt som torde finnas på lite längre sikt. Tillväxten skulle kunna höjas t ex genom att skärpt konkurrens ger större effektivitet och ökar företagens benägenhet att utveckla nya produkter.

För en genomgång av vinster och förluster se t ex Flam och Horn (1989) eller Melchior (1993).

5.2 Vad innebär den inre marknaden?

Marknader integreras i två led: institutionellt och beteendemässigt.

- Institutionellt sker integrationen genom att EU-länderna slopar en rad hinder och gränskontroller som lägger restriktioner på handeln mellan medlemsländerna. Hit hör icke-tariffära handelshinder i form av nationella normer och produktstandarder liksom olika prövningsförfaranden.

Metoden som används bygger på Cassis de Dijon-prejudikatet och innebär ömsesidigt erkännande. I princip betyder det att vad som har godkänts i ett medlemsland för tillverkning och försäljning, också ska anses godkänt för distribution och spridning i ett annat land (se vidare ruta 5.2). Därmed undviker man det sisyfosarbete som Kommissionen tog på sig under 1970-talet, när den försökte utforma enhetliga standarder för så gott som alla produktområden. Viss harmonisering sker dock fortfarande. Framför allt gäller det områden som rör hälsa och säkerhet. Det är detta regelsystem som har ställt till problem för t ex det svenska snuset. Efter den institutionella integrationen ska det inte längre existera några *formella* eller legala hinder som leder till att marknader delas nationellt och regionalt.

- Beteendemässiga förändringar följer den institutionella integrationen eftersom företagen ändrar sina beteenden och byter strategier. Det är en följd av att regelverket förändras eller antas bli förändrat. Förväntningar spelar här en mycket stor roll. Ofta räcker det med förväntningar om kommande ändringar för att en effekt faktiskt ska uppstå. Ett exempel är det uppsving i direktinvesteringar som följde inom EG under andra hälften av 1980-talet. Ibland räcker det emellertid inte ens med mycket stora institutionella förändringar för att beteenden ska ändras. Det kan t ex krävas att en förändring uppfattas som bestående, för att ett företag eller en person ska anse det mödan värt att ändra beteende eller byta en strategi mot en annan. De psykologiska effekterna av den inre marknaden ska därför inte underskattas.[2]

2 I en jämförelse mellan USA och Europa fann Pelkman att den amerikanska marknaden i stor utsträckning bygger på att alla amerikaner förutsätter att USA är *en* stor marknad. Bidragande orsak är gemensam valuta och gemensamt språk. Studien citeras i Buchan & Colchester, sid 275 ff.

Ekonomiska standardmodeller utgår oftast från att det råder perfekt konkurrens i ekonomin. Ett enskilt företag kan då inte påverka det totala utbudet, och därmed inte heller priset på varan, genom att vare sig öka eller minska den egna produktionen.

I praktiken utgör perfekt konkurrens ett idealtillstånd, fjärran från faktiska förhållanden. På exportmarknaderna är situationen betydligt bättre än på den inhemska marknaden. På den senare råder ofta i stället s k oligopolistisk konkurrens, där ett eller flera företag tillskansat sig en dominerande ställning och där verkligheten är mer komplicerad än i den klassiska nationalekonomins marginalkostnadsresonemang.

Ruta 5.2 – Cassis de Dijon

En fransk svartvinbärslikör har fått ge namn åt en av de viktigaste reglerna inom EG, nämligen Cassis de Dijon-principen. Den härstammar från ett utslag som EG-domstolen fällde 1979 angående försäljning av svartvinbärslikören cassis i Tyskland. Ett tyskt företag fick nej när det ville importera och sälja cassis på den tyska marknaden. Enligt de tyska myndigheterna var nämligen alkoholhalten för låg för att drycken skulle klassas som likör, och för hög för att godkännas som vin. Cassis höll en alkoholhalt på ca 17 procent. Den tyska Branntweinmonopolgesetz från 1922 krävde emellertid en alkoholhalt om minst 32 procent.

I stället för att acceptera myndigheternas utslag, utnyttjade importörerna rätten att få sin sak prövad av EG-domstolen i Luxemburg. EG-domstolen gav försäljarna rätt. Tyskland kunde inte förbjuda försäljning av cassis. Därmed fastslogs en princip som blivit grundläggande i skapandet av den inre marknaden.

Enligt Cassis de Dijon-principen ska en produkt som får marknadsföras i ett EG-land, fritt få marknadsföras även i de övriga. Det enda undantaget gäller om ett land kan visa att det föreligger risk för hälsa, miljö eller säkerhet. Annars är det alltså inte reglerna i mottagarlandet utan reglerna i ursprungslandet som gäller. Ett företag vars nationella myndigheter dröjer med godkännandet, har möjlighet att få varan prövad för försäljning i ett annat land. Därmed påskyndas processen. Om respektive ursprungslands regelverk ömsesidigt erkänns behövs ingen harmonisering.

"Cassis de Dijon" har fått en revolutionerande effekt eftersom nationella bestämmelser, licenskrav och prövningsförfaranden tidigare har lett till att marknader delats upp och försvårat för företag att dra nytta av stordriftsfördelar samt för konsumenter att dra nytta av mångfalden vad gäller prisnivåer och varuutbud.

Marknadsdominans och prisdifferentiering

Marknadsdominans innebär att ett företag är så pass stort på hemmamarknaden att det har incitament att begränsa sitt utbud och därigenom hålla uppe priserna. På en större marknad, t ex världsmarknaden, blir företaget däremot ett i mängden och får ta det pris som erbjuds eller låta bli. Exporten tenderar därmed att avsättas till ett lägre pris än på hemmamarknaden. Fenomenet kallas prisdifferentiering.

Förutsättningen för sådan prisdifferentiering är att marknaderna går att hålla åtskilda med hjälp av t ex tekniska handelshinder, nationella produktstandarder och tariffer. Prisskillnaderna har kunnat uppgå till 20 procent och mer, även sedan hänsyn tagits till transport- och hanteringskostnader. 1983 var t ex priset på en och samma bil 42 procent högre i Storbritannien än i Belgien, sedan skatterna räknats bort. 1989 hade konkurrensen krympt skillnaden till 31 procent. Trots att Tyskland och Belgien har landgräns till varandra var då skillnaden i pris 11 procent på likadana bilar.

Det faktum att många stora företag är horisontellt integrerade, dvs har likartad verksamhet i flera länder, kan ses som ett tecken på förekomsten av imperfekt konkurrens och marknadsuppdelning.[3] Ett annat indicium ges av nordamerikanska och japanska investeringar, som framför allt har lokaliserats i de fyra största EU-länderna, där det finns en stor nationell hemmamarknad.

Ett rationellt storföretag som säljer över många områden, skulle förmodligen specialisera sin produktion i enlighet med komparativa fördelar. Olika effekter uppstår:

- För det första blir priserna enhetliga. I normalfallet blir de något lägre än tidigare på vad som var den gamla hemmamarknaden, och oförändrade eller aningen högre på tidigare exportmarknaden. Prisskillnader kan visserligen finnas i olika regioner. Men de beror i så fall på t ex transportkostnader, inte på att företagen medvetet kan plocka ut olika höga marginaler på sina varor och tjänster.
- För det andra sker en omfördelning från tidigare inhemska till utländska producenter. Hur stor den blir beror på hur väl varje enskilt företag lyckas hävda sig i den ökade konkurren-

3 Se t ex Economists översikt om multinationella företag, 27/3-2/4 1993.

sen på hemmaplan, liksom på hur framgångsrikt det blir på tidigare begränsade exportmarknader. Integrationen kommer därmed även att betyda att mindre effektiva inhemska företag slås ut, och att resurser frigörs för produktion där konkurrensförutsättningarna är bättre. (Till detta återkommer vi närmare i kapitel 7 om strukturomvandlingen.)

Totalt sett väntas de samhällsekonomiska vinsterna av den ökade konkurrensen i form av lägre priser och effektivare produktion överstiga förlusterna i form av eventuella förlorade producentöverskott (se ruta 1.1) och eventuellt förlorade statsintäkter.

Ruta 5.3 – Fri rörlighet för varor

Den 1 janari 1993 slopades alla tullar och kvantitativa restriktioner för varuflöden mellan EU-länderna[1]. För att detta ska vara möjligt krävs att länderna har gemensamma tulltariffer gentemot tredje land, så att inte varor kan komma in "bakvägen" där tulltarifferna är som lägst. EU utgör därigenom en tullunion.

Utöver tullar och kvantitativa restriktioner har olika former av tekniska handelshinder, dvs hinder som uppstår genom att länderna har olika bestämmelser om produkters utformning, säkerhet etc, begränsat varucirkulationen. Avvecklingen av dessa hinder, som upptog drygt 60 procent av vitboken, sker på tre sätt:

1. Genom harmonisering av tekniska föreskrifter och standarder. EU-länderna kommer överens om gemensamma krav för produkterna.
2. Genom minimikrav för medlemsländerna. Minimikraven sätts efter vad som anses vara nödvändigt för bl a säkerhet och hälsa.
3. Genom Cassis de Dijon, dvs om det varken finns harmoniseringsregler eller minimikrav, gäller principen om ömsesidighet. Den innebär att ett land inte kan vägra sälja produkter som lagligen tillverkas och säljs i andra EU-länder.

EES-avtalet innebär att det blir fri varucirkulation på alla de områden som täcks av avtalet. De fria rörligheten gäller därmed inte för t ex alla jordbruks- eller fiskeprodukter.

Villkoret för tullfrihet är att varorna har sitt ursprung inom EES, och att detta kan styrkas med ursprungsbevis.

Länderna åtar sig att inte snedvrida handeln. Ingen diskriminering får förekomma. För Sveriges del kommer visst krångel med ursprungsregler och krav på ursprungsdokumentation att dröja kvar. Även gränskontroller finns kvar vid EES-avtalet.

[1] Samtliga begränsningar är inte borttagna än. EU kommer dock under den närmaste tiden antingen att avveckla de kvarvarande importrestriktionerna eller ersätta dessa med gemenskapskvoter.

5.3 Sverige och den inre marknaden

Den inre marknaden bygger på fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbete (se rutorna 5.3-5.6). Rörligheten uppnås dels genom harmonisering i form av olika rättsakter, dels genom att Cassis de Dijon-principen tillämpas.

Skapandet av den inre marknaden kan sägas vara ett av EG:s ekonomiska mål. Välfärdsvinster och högre tillväxt ska garanteras bl a genom hårdare konkurrensbestämmelser.

Sverige står inför möjligheten att vinna tillträde till den inre marknaden på två sätt:

1. Sverige blir fullständig medlem av EU. Därmed får Sverige automatiskt tillträde till den gemensamma marknaden, och de rättigheter och förpliktelser som följer.
2. Sverige omfattas av EES-avtalet. Genom det får Eftaländerna utom Schweiz tillgång till den inre marknaden på ungefär – men inte exakt – samma villkor som EU-länderna.

Skillnaderna mellan EES-avtalet och ett medlemskap beror framför allt på att EG är en tullunion med gemensam yttre handelspolitik och på att Sverige inte tar del i den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Det innebär att gränskontrollerna kommer att finnas kvar liksom krav på ursprungsmärkning.

EES-avtalet ger utrymme för vissa nationella förbud mot farliga ämnen och kemikalier. Eftersom gränskontrollerna kvarstår kommer det att finnas en viss friktion i flödena mellan Sverige och EG. Hanteringen underlättas visserligen radikalt jämfört med en situation utan EES-avtal. Hur stor effekten blir är emellertid svårt att avgöra. Den beror inte minst på hur företagen ser på skillnaden mellan medlemskap och EES-avtal.

Som EU-medlem skulle Sverige få garanterat och obegränsat tillträde till den inre marknaden. Gemensam tullmur utåt betyder att inga barriärer behöver upprätthållas internt. Sverige skulle lyda under samma regler som andra medlemsländer, beslutade i samråd med dessa.

Cassis de Dijon-principen gäller: vad som accepterats i ett land ska anses godkänt också i ett annat. Undantaget begränsar sig till faktorer som gäller hälsa, miljö och säkerhet.[4]

Sverige utanför den inre marknaden

Det har spekulerats i att Sverige på egen hand genom ett frihandelsavtal skulle kunna få tillgång till och omfattas av den inre marknaden utan de förpliktelser som följer med EES och EU-medlemskap. Sedan 1973 gäller de frihandelsavtal som vart och ett av Eftaländerna har tecknat bilateralt med EG. Sverige kan emellertid inte vinna fullt tillträde till den inre marknaden genom att åberopa ett tjugo år gammalt frihandelsavtal för industrivaror.

Om Sverige står vid sidan av både EES-avtalet och EU-medlemskapet, kommer tillträdet till den inre marknaden att bestämmas av frihandelsavtalet och av de regler som stadgas i avtalet från Uruguayrundan.

Den inre marknadens effekter för tredje land

Vad betyder då den inre marknaden för dem som formellt inte kommer att delta i den? På sina håll har det funnits en rädsla för att EG ska stänga sig inne bak högre murar, genom vilka inga andra än ett privilegierat fåtal slinker in.

Faktum är dock att även ett land som står utanför den inre marknaden kan vinna på att den kommer till stånd. Olika krafter drar åt olika håll.

- Handeln väntas öka totalt sett bl a till följd av att möjligheterna till specialisering ökar. Den inre marknaden väntas ge ökad tillväxt. Ökad tillväxt innebär ökad handel, genom att en del av efterfrågan "spiller över" i ökad import. Detta medför *handelsalstring*.
- Handeln med företag och länder utanför det gynnade området kommer i viss utsträckning att ersättas av handel

4 Danmark har t ex lyckats utverka rätt att förbjuda engångsflaskor för försäljning i Danmark, utan att detta betraktas som ett handelshinder.

med företag och länder innanför. Det beror på att den inre marknaden river barriärer och sänker kostnaderna för flöden mellan olika regioner och landsdelar. Företag som står utanför den inre marknaden får därmed en relativt sett sämre position jämfört med konkurrenter som på den inre marknaden får sina s k reala handelskostnader sänkta. Detta medför, allt annat lika, en *handelsomfördelning*.

Avgörande för dem som står utanför (liksom för storleken på vinsterna för dem som finns innanför) blir styrkan i och avvägningen mellan dessa två effekter. Cecchini-rapporten räknade med att importen från dem som står utanför skulle minska med 6-8 procent. Det är dock tveksamt om ens dessa beräkningar håller streck. Anledningen är att även företag som står utanför den inre marknaden kommer att tjäna på att det utvecklas gemensamma standarder och godkännanden. Också de kan dra nytta av t ex stordriftsfördelar och av att verka på en stor intern marknad i stället för på tolv nationella marknader med sinsemellan olika regelverk.[5]

Konsumenterna i den inre marknaden kan därmed vänta sig fördelar i form av lägre priser. Orsaken är dels att konkurrensen mellan företagen i den inre marknaden ökar. Dels gör den inre marknaden det mer attraktivt för utländska företag att etablera sig, vilket i sin tur ökar konkurrensen än mer. Det är alltså inte säkert att integrationsvinsterna helt och fullt tillfaller den inre marknadens producenter och företag.

Sammanfattningsvis går det alltså att hävda att skapandet av den inre marknaden innebär att de företag som står utanför drabbas av en betydande relativ konkurrensnackdel jämfört med de konkurrenter som finns etablerade i den inre marknaden. Men om denna konkurrensnackdel också innebär en nackdel i absoluta termer – att handeln faktiskt skulle minska – går inte att säga på förhand.

5 Det gäller förstås så länge inte EG bestämmer sig för att införa några särskilda diskriminerande åtgärder mot dem som står utanför.

5.4 Effekter av nationella produktstandarder

Icke-tariffära handelshinder i form av olika standarder har kraftigt begränsat marknaden för många företag och varor. Enligt Kommissionens undersökning bland 20 000 EU-företag hamnade tekniska standarder och regleringar högst på listan över handelspolitiska irritationsmoment, högre än t o m tullar och andra mer konkreta barriärer.

När det finns standarder som är nationellt differentierade och när det finns skalfördelar i produktionen missgynnas producenter i små länder, eftersom de har små inhemska marknader.[6]

Ruta 5.4 – Fri rörlighet för tjänster

Enligt Romfördraget avser tjänster främst verksamhet av industriell och kommersiell natur, samt hantverk och fria yrken. Den fria rörligheten för tjänster bygger på två principer: likabehandling och ömsesidighet.

Principen om likabehandling innebär att tjänsteföretag från ett EU-land ska möta samma regler och villkor som i det EU-land där tjänsterna säljs.

Principen om ömsesidighet bygger på att ett företag som fått tillstånd att sälja sina tjänster i ett EU-land, därefter fritt kan etablera sig i andra EU-länder. Företaget måste dock uppfylla de nationella krav som gäller för branschen. Genom denna princip har man även löst frågan om etableringsfrihet för tjänsteföretagen.

Finansiella tjänster kontrolleras i huvudsak från företagens hemländer. Även tillsynen av filialer ska ske av hemlandets myndigheter. EG har harmoniserat reglerna på detta område.

Fri rörlighet av tjänster inom transportsektorn regleras i ett särskilt avsnitt om transporter. Särskilt viktiga är reglerna om cabotage. Med det menas att det ska vara tillåtet att bedriva inrikestrafik med en lastbil som är registrerad i ett annat land. Cabotage ska även gälla inom övriga transportnäringar.

Enligt Cecchini-rapporten svarar tjänster ensamma för mer än hälften av de direkta vinsterna till den inre marknaden. Ökningen i välfärd skulle där uppgå till motsvarande 1,3 procent av gemenskapens BNP. Billiga tjänster är viktiga i sig, men också för att de ofta fungerar som insatsfaktor i andra sektorer.

6 Enligt Drèze – som 1960 utvecklade den s k standardvaruhypotesen – spelar standarder en mycket stor ekonomisk roll.

Produktion av differentierade varor med stordriftsfördelar tenderar under vissa villkor att lokaliseras till stora marknader. Detta skulle också kunna vara förklaringen till varför stora multinationella företag tenderar att föredra produktion i EU:s fyra stora länder – Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien – trots att förutsättningarna kan verka bättre på andra håll inom tullunionen. För att sådana "hemmamarknadseffekter" ska uppstå måste det finnas reala handelskostnader. Barriärerna får dock inte vara så stora att de omöjliggör export och handel.

Uppskattningar av extra kostnadsökningar på grund av nationella standarder tyder på att de skulle uppgå till ca 0,3 procent av det totala handelsvärdet.[7] Direkt översatt på svenska förhållanden skulle det betyda drygt 2 miljarder kronor.

Ruta 5.5 – Fri rörlighet för kapital

Fri rörlighet för kapital innebär att EU och de länder som täcks av EES-avtalet liberaliserar kapitalrörelserna, och låter valuta strömma fritt över gränserna.

Reglerna innebär i praktiken att man på EG-nivå stadfäster vad som redan gäller på marknaden.

Från den 1 januari 1993 råder fria kapitalrörelser mellan medlemsländerna. Grekland och Portugal har dock vissa övergångsbestämmelser till 1995. Avsteg från reglerna om fria kapitalrörelser kan göras om ett land får allvarliga problem med betalningsbalansen. För övrigt ska löpande betalningar som rör varucirkulation samt personers och tjänsters rörlighet över gränserna vara fria från begränsningar. Fria kapitalrörelser förutsätter dessutom en gemensam marknad för finans-, bank- och försäkringstjänster. Av den anledningen ska bestämmelser som rör kreditmarknaden och kreditväsendet utformas och tillämpas på ett icke diskriminerande sätt.

Dessutom gäller samma regler för alla investerare inom EU, oberoende av om de är medborgare eller ej. Därför har EG beslutat sig för att harmonisera regler som begränsar utlänningars förvärv och investeringar.

7 Företagsenkäter i Cecchini-rapporten (Cawley & Davenport [1988]).

5.5 Betydelsen av importkonkurrens

Den ekonomiska samarbetsorganisation, OECD, gör med jämna mellanrum undersökningar av köpkraftspariteter, där priset i olika länder för en och samma varukorg mäts i en gemensam valuta. Enligt dessa studier låg den svenska prisnivån under nästan hela perioden 1970-1990 mellan 20 och 40 procent över den genomsnittliga prisnivån i OECD. Det antas bero på att de svenska marknaderna generellt sett, Sveriges öppenhet och starka handelsberoende till trots, inte präglas av någon särskilt hård konkurrens.[8] Trots att Sverige har en lägre realinkomstnivå än både Tyskland och USA var den svenska prisnivån 1990 nästan 30 procent högre än den tyska och nästan 60 procent högre än den amerikanska. Resultaten stämmer överens med Konkurrenskommitténs studie från 1991.

Sverige har en stor offentlig sektor, 23 procent av BNP, med ett monopoliserat tjänsteutbud. Den skyddade sektorn, 46 procent av BNP, är omfattande och rymmer betydande inslag av s k horisontellsamverkan mellan olika företag. Många branscher inom den konkurrensutsatta sektorn är därtill starkt koncentrerade.[9]

Bristen på inhemsk konkurrens skulle dock kunna kompenseras av att hotet från utländska medtävlare håller monopolistiska beteenden i schack. Ju högre marginaler, desto större blir frestelsen för utländska företag att etablera sig i Sverige.

Dominerande, inhemska företag framhåller ofta förekomsten av importkonkurrens. Det är inte säkert att utländska företag måste etablera sig rent fysiskt eller att konkurrensen i sak måste öka för att vinsterna av en öppnare marknad ska kunna skördas. Sänkta pris- och kostnadsmarginaler skulle därmed bli en indirekt vinst av den inre marknaden.

8 Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16).

9 För en genomgång av konkurrensen, EES-avtalet och Sverige: se t ex bilaga 8 till Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16). Notera i detta sammanhang emellertid också att hemmamarknaden för många av Sveriges stora företag inte nödvändigtvis begränsar sig till den nationella marknaden.

Tabell 5.2 Konkurrensbegränsningar i några svenska branscher

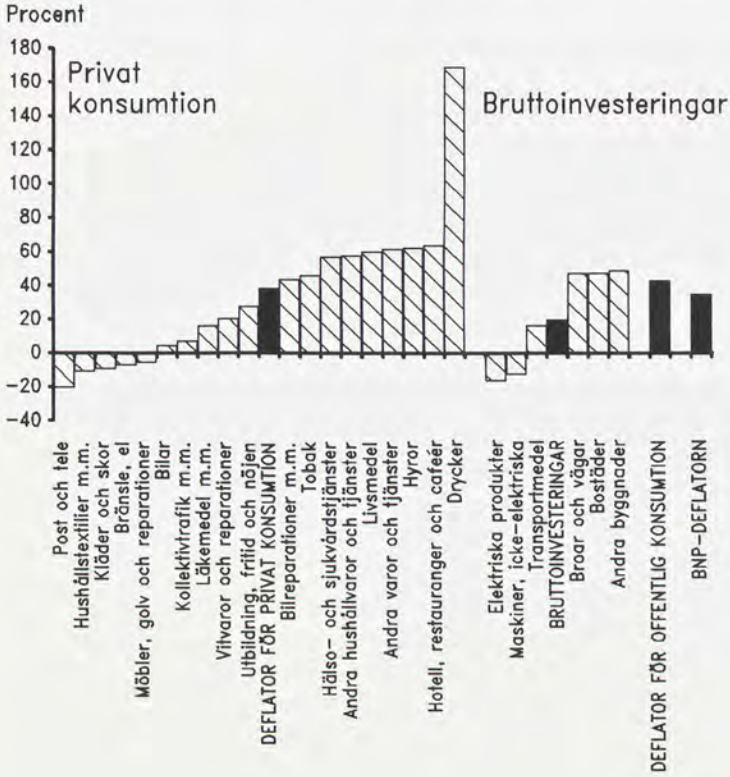
	Handelshinder	Etableringshinder	Horisontella avtal	Horisontell integration	Vertikala avtal	Vertikal integration	Offentliga reglerings	Liten importkonkurrens	Fåtalsdominans
MEJERIPRODUKTER	•	•	•	•	•		•	•	•
KÖTTVAROR	•	•	•	•	•		•	•	•
BRÖD OCH SPANNMÅLSPRODUKTER	•	•	•	•					
BRYGGERIVAROR	•								•
KONSERVER OCH DJUPFRYSTA PRODUKTER	•		•						•
DAGLIGVARUHANDEL	•	•		•	•	•		•	
BYGGMATERIALHANDEL		•		•	•				
CEMENT	•	•		•				•	•
ARMERINGSSTÅL	•	•						•	•
MINERALULL	•	•		•	•			•	•
BYGGSKIVOR	•	•		•					•
DÖRRAR	•	•		•					•
FÖNSTER	•	•		•					•
FÄRGER OCH LACKER	•	•			•				
VVS-PRODUKTER	•	•							•
OLJEPRODUKTER	•		•	•	•			•	
NATURGAS	•	–	•	•	•			•	
ELKRAFT	•	–	•	•	•	•	•	•	
GLASFÖRPACKNINGAR	•	•	•					•	
PLASTFÖRPACKNINGAR									
ALUMINIUMFÖRPACKNINGAR	•	•	•					•	
WELLPAPP	•	•		•			•		
KARTONGFÖRPACKNINGAR	•	•		•	•	•		•	
PAPPERSMASSA	•	•		•					
TIDNINGS- OCH JOURNALPAPPER	•	•			•			•	
KLÄDER									
LÄKEMEDEL	•		•			•		•	
PERSONBILAR OCH RESERVDELAR					•	•			•
BEGRAVNINGAR	•	–					•		
UNDERHÅLL AV DATORUTRUSTNING		–		•	•				

Anm.: – = Ej relevant.
Källa: Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28).

Tabellen visar att fåtalsdominans är mycket vanligt. Många branscher är dessutom mer eller mindre skyddade från utländsk konkurrens. I några fall förekommer vertikal integration, dvs samarbete mellan leverantörer och kunder i olika led i produktionskedjan. I andra fall är integrationen horisontell, dvs den förekommer mellan konkurrenter i samma produktionsled. Ibland förekommer också etableringshinder, t ex krav på statligt eller kommunalt godkännande för att ta upp konkurrensen med de etablerade företagen.

En av de centrala delarna i EG-kommissionens beräkningar ligger i utbredningen av s k icke-tariffära handelshinder.[10] Så länge de tillhandahåller nationellt skydd, blir det också möjligt för företagen att segmentera marknader.

Diagram 5.1 Prisskillnader mellan Sverige och EG 1990 (procent)



Anm.: Den procentuella skillnaden i prisnivån för olika varugrupper mellan Sverige och ett vägt EG-genomsnitt.
Källa: OECD, Purchasing Power Parities and Real Expenditures. Refererad i Bilaga 8 till Ekonomikommissionens betänkande SOU 1993:16).

10 Se t ex Buigues och Ilzkovitz (1988).

Ett tydligt exempel på marknadsdelningens prishöjande effekter ges av den västeuropeiska marknaden för cement.[11] En svensk kund har mycket svårt att finna en villig exportör i något annat land, eftersom marknaden är kartelliserad. Det innebär i sin tur att en svensk producent kan kräva mellan 550 och 650 kronor per ton för cement som ska användas i Sverige. Ska cementen användas utanför Europa blir priset emellertid bara 250-300 kronor per ton.

Enligt en studie av Hansson (1993) påverkas ungefär 35 procent av produktionen och förbrukningen i 64 svenska tillverkningsbranscher i någon utsträckning av icke-tariffära handelshinder.[12]

Hansson lyckades inte finna några klara belägg för att sänkta tullar mellan 1970- och 1980-talen medfört krympande pris- och kostnadsmarginaler. Men han vågade sig på slutsatsen att ett svenskt EES-avtal innebär lägre marginaler i branscher där icke-tariffära handelshinder är höga, dvs för ungefär 20 procent av produktionen. Framför allt gäller det inom livsmedelssektorn, motorfordonsindustrin, tillverkning av elektrisk utrustning samt inom läkemedelsindustrin.

Tabell 5.3 Förekomsten av icke-tariffära handelshinder i svenska tillverkningsbranscher 1988 (procent)

	Riklig	Mellan	Ringa
Produktionsvärde	20,0	15,1	64,9
Sysselsättning	19,0	17,2	63,8
Konsumtion	19,4	16,1	64,5
Antal branscher	9	11	44

Källa: Pär Hansson (1993).

11 Exemplet är hämtat ur Bilaga 8 till Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16).

12 Pär Hansson undersökte förekomsten av s k icke-tariffära handelshinder i 64 olika tillverkningsbranscher på s k 4-siffrig nivå i Sverige och Norge. Han fann på data från 1988 att branscher med en hög andel icke-tariffära hinder svarade för 20 procent av produktionsvärdet, och ungefär lika mycket av sysselsättningen. Bland dessa branscher fanns slakt- och charkuterihantering, mejerivaror, fiskkonserver och förädling, sockerraffinaderier, djurfodertillverkning, öl och maltdrycker, läkemedelstillverkning, järn- och stålindustrier, tillverkning av elektriska maskiner, tillverkning av radio, TV och kommunkationsutrustning och tillverkning av motorfordon.

Importkonkurrens och tjänster

De icke-tariffära handelshindren har spelat en större roll inom tjänstesektorerna än inom varuhandeln. Sannolikt uppstår här de största effekterna från importkonkurrensen. Tanken får stöd av Alho (1993), som hävdar att en stor del av den relativt höga prisnivån i de nordiska länderna kan förklaras med höga priser inom den skyddade sektorn, dvs på tjänster.[13] Detta skulle i sin tur förklaras av låg produktivitet och svag konkurrens. Med tillgång till den inre marknaden och fri rörlighet för tjänster och arbetskraft väntas därmed ytterligare vinster uppkomma.

Det är om möjligt än mer vanskligt att räkna på potentiella vinster inom tjänstesektorn än vad det är att räkna på vinster för varuhandeln. Det beror på att det finns en avgörande skillnad mellan en situation där man river hinder för flöden av varor och där man eliminerar hinder för flöden av tjänster. Den som säljer en vara kan tillverka den långt borta och låta någon annan ombesörja distributionen. Den som säljer en tjänst måste däremot oftast själv vara på plats för att tillhandahålla den.

Ruta 5.6 – Fri rörlighet för arbetskraft

Fri rörlighet för arbete innebär att en person ska kunna flytta och ta arbete inom hela EU, att han eller hon ska kunna ta intjänade förmåner med sig, och att det inte får förekomma någon diskriminering på grund av nationalitet.

Den grundläggande principen om fri rörlighet för personer är icke-diskriminering. Principen om ömsesidigt erkännande omfattar också utbildningsbevis. En EU-medborgare har dessutom rätt till likabehandling när det gäller deltagande i utbildnings- och omskolningsaktiviteter.

Rätten att flytta och fritt bosätta sig var man vill tillkommer främst arbetstagare, studerande och pensionärer. Begränsningarna gäller värdlandets försörjningsansvar: Det är visserligen tillåtet för EU-medborgare i ett land att flytta och ta med sig t ex sin arbetslöshet-ersättning till ett annat land under tre månader. Men därefter måste han eller hon kunna försörja sig själv.

Beslut som gäller arbetskraftens fria rörlighet måste fattas med enhällighet i ministerrådet.

13 Alho (1993).

I en granskning som Nutek (1993) har gjort av tjänstesektorn och EES-avtalet dras slutsatsen att tjänsterna i själva verket kommer att påverkas förhållandevis litet av den inre marknaden.[14] Det beror enligt Nutek framför allt på två faktorer. Dels på att oligopolen inom vissa branscher kan vara svåra att bryta upp, t ex inom banksektorn, dels på den relativt begränsade rörligheten hos arbetskraften.

Vi ska i kapitel 8 återkomma till effekterna av arbetskraftens rörlighet. Förekomsten av oligopol kan försvåra för konkurrenter att bryta sig in på marknaden. Det talar emellertid i första hand bara för att effekterna kan låta vänta på sig, inte att de uteblir eftersom oligopolen innebär att det finns stora potentiella vinster för nya företag.

5.6 Konkurrenspolitiken

Skapandet av den inre marknaden väntas öka konkurrensen. Konkurrensen bör höja effektiviteten och därigenom leda till ökad välfärd i form av lägre konsumentpriser och mer rationell produktion. Redan Adam Smith, den klassiska nationalekonomins fader, noterade dock hur starka krafterna kan vara för att sätta dessa mekanismer ur spel.

EG har förhållandevis stränga konkurrensregler, och Kommissionen mycket långtgående befogenheter t ex när det gäller företagsuppköp som antas leda till oönskad företagskoncentration.

EG:s konkurrensregler

Sedan september 1990 har Kommissionen rätt att granska och förhindra alla samgåenden mellan företag med ett sammanlagt värde av mer än 5 miljarder ecu på global basis. Av detta måste 250 miljoner ecu omsättas inom EU:s territorium. Bedömningen görs mot

14 Studien publiceras i en Efta-rapport som kommer våren 1994.

bakgrund av om den nya kombinationen av företag kan anses skadlig för konkurrensen på EG-marknaden.[15]

Kommissionen har också rätt att förorda böter mot företag som ingår karteller eller på andra vis försöker begränsa produktionen och driva upp priserna. EG-domstolen kan därefter utdöma böter på uppemot 10 procent av ett företags årsomsättning. Ett exempel är här Tetra Pak som 1991 dömdes till 0,5 miljarder kronor i böter för missbruk av dominerande ställning genom prisdiskriminering.

Kommissionens övervakning begränsar sig emellertid inte till det privata näringslivet. Också stater och regeringar kan bli föremål för ingripanden. Det gäller t ex vid statliga subventioner till nationell industri och diskriminering vid offentlig upphandling.

Artikel 92 i Romfördraget förbjuder "varje form av stöd från en medlemsstat eller fördelar av något slag som snedvrider eller kan snedvrida konkurrensen genom favorisering av vissa företag eller produktion av vissa varor".

Mellan 1981-1986 lade likafullt de dåvarande tio staterna i EG ut i genomsnitt 82 miljarder ecu per år – vilket motsvarade 3 procent av deras samlade BNP – i stöd till inhemska näringar (se ruta 7.2). Nästan hälften gick till jordbruk, transporter och kolproduktion.

En regering kan tvingas återkräva subventioner och statligt stöd som har betalats ut till inhemska företag, om dessa har lett till att konkurrensen snedvridits. Ett exempel är att Kommissionen ålade franska staten att kräva tillbaka 6 miljarder av de 12 miljarder franc som bilföretaget Renault erhållit i subventioner.

Det finns dock några områden som inte faller under Kommissionens konkurrensregler. Romfördraget omfattar inte försvaret. Stöd till försvarssektorn bestäms därför av medlemsländerna själva. Flygplanstillverkningen har hållits utanför Kommissionen ingripanden.- Detsamma gäller elektronik och datorer. Orsaken är framför allt att konkurrenterna här finns utanför – inte innanför – EU-området.

15 Reglerna beskrivs i EG: s k tionde bolagsdirektiv från 1990. Kommissionen räknar själv med att handlägga ca 50 fall per år. Det första fallet som Kommissionen tog ställning till var Volvo-Renaults samarbete. Även Tetra Paks köp av Alfa Laval har varit föremål för prövning.

Effekter för Sverige av EG:s konkurrensregler

I Sverige gäller sedan sommaren 1993 en ny konkurrenslag. I mångt och mycket har denna redan införlivat de regler som ska upprätthålla konkurrensen på den gemensamma marknaden.

Även företag i länder som står utanför EU och EES kan bli föremål för ingripanden. Konkurrensreglerna gäller nämligen inte bara de länder som är medlemmar i EU eller som genom ett EES-avtal anslutit sig till, och därmed accepterat reglerna för, den inre marknaden. Även företag med verksamhet inom EU-området testas. Enligt ett utslag i EG-domstolen avgör ett företags effekter på den gemensamma marknaden om EG:s konkurrenslagar ska tillämpas. Det beror alltså inte på vilket land som företaget ursprungligen kommer från.

ABB-affären utgör ett tydligt exempel. Ett svenskt, icke-EG-företag, fusionerades med ett schweiziskt, icke-EG-företag, men fusionen granskades likafullt av Kommissionen. I praktiken berör dock EG:s regler företag som är betydligt större än de flesta svenska företag. Internt gäller nationella konkurrensregler, såväl i medlemsländerna som i Sverige.

5.7 Offentlig upphandling

Den offentliga sektorn i världens länder handlar för betydande belopp varje år. Den offentliga upphandlingen inom EG motsvarar 15 procent av BNP. Ungefär hälften av denna summa härrör från de s k "exkluderade sektorerna".[16]

EG:s regler innebär att den offentliga upphandlingen ska vara neutral och inte ta nationella hänsyn. Länderna ska sträva efter likabehandling av olika företag. Sedan 1971 gäller att medlemsländerna måste begära in anbud på större byggnationer – över 1 miljon

16 De exkluderade sektorerna kallas så eftersom de inte ingick i EG:s första direktiv om offentlig upphandling. Undantag från upphandlingsreglerna gjordes för inköp från t ex verk som hanterar telekommunikationer, transporter, energi, vatten och avlopp. Därefter blev det svårt att få in områden under det gemensamma regelverket igen. Orsaken är att vissa företag drivs som bolag/affärsverk. Ett privatföretag gör sin upphandling var det vill. Ett offentligt ägt elföretag skulle däremot falla under EG:s upphandlingsregler. För de exkluderade sektorerna gäller vissa tröskelvärden. För telekommunikationer är det 600 000 ecu, för övriga 400 000.

ecu – från hela EG. Sedan 1977 gäller detsamma för inköp som överstiger 200 000 ecu. Få har emellertid brytt sig om reglerna. Besluten om den offentliga upphandlingen har därför ofta haft andra bevekelsegrunder än effektivitet och konkurrens. Bara en bråkdel, eller 0,14 procent av BNP, hamnar hos länder utanför EU.[17]

För att göra anspråk på att omfattas av EG:s upphandlingsregler måste en anbudsgivare ha minst 50 procent av sitt kapitalvärde i Europa. EG:s upphandlingsregler har därför väckt starkt missnöje bland japanska och amerikanska producenter, som oroar sig för att de ska diskrimineras. En sådan diskriminering är möjlig enligt EG:s regler. En köpare inom EU-området kan visserligen göra sin upphandling i vilket land som helst, innanför eller utanför EG. Men ett internt bud kan vinna företräde framför ett utomstående bud om prisskillnaden mellan de två inte överstiger 3 procent.

Genom att delta i den inre marknaden kommer Sverige att omfattas av EG:s regler och dra nytta av att marknaden för offentlig upphandling vidgas. Vinsterna kan bli stora av två skäl:

1. Ett EES-avtal eller medlemskap innebär att en väldig marknad för offentlig upphandling öppnar sig också för svenska anbudsgivare. Den offentliga upphandlingen bland EU-länderna motsvarar ca 600 miljarder ecu varje år. Upphandlingen avser främst tunga investeringsvaror, som t ex telekommunikationer och transporter. Det är sektorer där svenska företag ligger långt framme, och svenskt näringsliv anses ha särskilt goda förutsättningar.
2. Ett deltagande i den inre marknaden innebär att den svenska offentliga upphandlingen underkastas samma regler. Det innebär att även Sveriges offentliga upphandling bör kunna bli effektivare.[18] Risken för kartellbildningar och uppgörelser mellan olika leverantörer minskar. Den svenska offentliga upphandlingen uppgår till ca 250 miljarder kronor årligen.[19]

17 Industriförbundet, Offentlig Upphandling och EES (1992).

18 I viss utsträckning har dessa vinster dock redan intecknats, eftersom Sverige redan har regler som säger att upphandlingen ska göras i konkurrens. Det innebär i sin tur att svenska företag som slåss på marknaden för offentlig upphandling i viss mån har härdats och kan antas ha ett försprång gentemot europeiska konkurrenter på en framtida gemensam upphandlingsmarknad.

19 För kommuner och landsting skulle det kunna innebära besparingar om uppemot 10 miljarder kronor per år enligt en bedömning i "Kommunerna, Landstingen och Europa" (SOU 1994:2).

5.8 Konsekvenser för fördelningen

Fördelningsmässigt innebär en vidgning av marknaden på kort sikt att vinsterna flyttas från producenter till konsumenter. Inhemska, tidigare skyddade producenter förlorar i förhållande till mer konkurrenskraftiga, effektivare utländska producenter. Inhemska, effektiva producenter kan å andra sidan ta marknadsandelar och exportera. De fördelningsmässiga och regionala effekterna är svåra att fastställa, eftersom man inte på förhand kan säga vilka företag som vinner och vilka som förlorar.

Generellt sett antas dock ett litet land gynnas mer än ett större, eftersom priserna väntas sjunka. Det hänger i sin tur samman med att sannolikheten är större att det finns fler företag som konkurrerar på en stor marknad än på en liten. Det beror också på att möjligheterna att dra nytta av stordriftsfördelar i produktionen ökar.

Detta är, utöver de mer traditionella argumenten om effekter av specialisering och arbetsfördelning, förklaringen till varför det skulle kunna finnas stora vinster att hämta på en gemensam marknad. I grunden ligger iakttagelsen att det förekommer marknader som på ett eller annat vis kännetecknas av bristande konkurrens.

Varje förändring ger emellertid upphov till både vinster och förluster, i varje fall kortsiktigt. Det är långt ifrån säkert att varje region som bestämmer sig för att ingå i en gemensam marknad kommer att kunna tillgodogöra sig samhällsekonomiska vinster.

Ibland har detta framförts som lokalt färgade argument mot den inre marknaden. Ur samhällsekonomisk synvinkel är kritiken dock missriktad. Slutsatsen blir inte att integrationen i sig borde avbrytas. Slutsatsen borde i stället bli att delar av det överskott – eller de välfärdsvinster – som en integration i så fall väntas skapa slussas över till dem som har fått det sämre i form av transfereringar.

Hur detta kan gå till är ytterst en politisk fråga på det nationella planet.

5.9 Konsekvenser för Sverige av den inre marknaden

Vad innebär då den inre marknaden för Sverige?

För det första uppkommer vinster om marknader vidgas genom att tariffer och olika former av handelshinder elimineras. Enligt vår uppfattning är vinsterna relativt större för ett litet öppet land som Sverige, som med ett medlemskap eller EES-avtal kraftigt kan vidga gränserna för sin hemmamarknad. Orvedal (1993) drar också denna slutsats från en studie av integrationseffekter i ett par nordiska sektorer: att vinsterna för Sverige förmodligen är större än för ett genomsnittligt EU-land. Storleken på dessa vinster blir beroende av bl a hur övriga nordiska länder förhåller sig till EG och den inre marknaden. Iakttagelsen får stöd av resultaten i bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen. Andersson och Fredriksson (1993) finner där att möjligheterna för Sverige att attrahera företag som säljer på Europa, inte minst norra Europa, ökar om Sverige deltar i den inre marknaden. Deltagandet – som medlem eller som EES-part – ökar de s k horisontella investeringarna, dvs sådana investeringar som har närhet till marknaden som viktigaste motiv.

För det andra ökar möjligheterna till vinster genom specialisering och stordriftsfördelar om Sverige deltar i den inre marknaden. Kostnadseffektiva företag föredrar att specialisera sin produktion där förutsättningarna är som gynnsammast. Detta ger upphov till s k vertikal integration: ett bilföretag kan t ex producera hjulen på en ort, karossen på en annan, montera alltsammans på en tredje och ha utvecklingsavdelningen på en fjärde ort. Villkoret för denna typ av specialisering är emellertid att det går lätt och smidigt att flytta varor och information, och att flöden inte hindras av gränser. Det innebär i sin tur att graden av vertikala investeringar bestäms av mängden trösklar och gränshinder.

Det betyder också att EES-avtalet – som lämnar kvar en del gränskontroller och restriktioner som t ex ursprungsmärkning – är något mindre gynnsamt än ett fullt medlemskap. Det bekräftas också av resultaten i investeringsstudien i bilaga 7. Vi kommer att fördjupas oss i dessa frågor i nästa kapitel.

För det tredje står stora vinster att göra i delar av tjänstesektorn, främst inom byggsektorn, väg- och flygtransportsektorn samt inom telekommunikation. Viktiga delar av den svenska ekonomin är inte konkurrensutsatta. Tjänstesektorn har utvecklats längre än i många

andra länder. En stor del av tjänsterna har varit organiserad i offentlig regi, och inte utsatt ens för inhemsk konkurrens. Mycket tyder på att priserna har varit högre och produktiviteten lägre än för konkurrensutsatta sektorer. Handeln med tjänster skiljer sig ofta från handel med varor i så måtto att den som producerar en tjänst måste finnas på plats för att tillhandahålla den. Deltagandet i den inre marknaden kommer att öka konkurrensen inom tjänstesektorn genom att människor och näringsidkare kan röra sig fritt över gränserna och etablera sig var de vill.

För det fjärde betyder EG:s regler för den offentliga upphandlingen en stor möjlighet inte minst för svensk industri. Totalt uppgår marknaden för offentlig upphandling till ca 15 procent av Gemenskapens samlade BNP. Vid en ecu-kurs om ca 9,40 SKr motsvarar det drygt 5 600 miljarder kronor. Med EES-avtalet eller ett EU-medlemskap deltar svenska företag i konkurrensen om denna upphandling på samma villkor som andra EU- och EES-länder. Skulle Sverige stå utanför den inre marknaden, kommer svenska företag och anbudsgivare att behandlas som företag från vilket tredje land som helst.

Vinsterna beror i sin tur på i vilken utsträckning den offentliga upphandlingen verkligen internationaliseras. Avgörande blir om de regler som EG har enats om också efterlevs. Den strängare attityd i konkurrensfrågor som Kommissionen har intagit under senare år talar för att risken för nationell diskriminering – för dem som deltar i den inre marknaden – bör minska.

Fördelarna ovan kommer via en omställningsprocess. Processen medför emellertid även kostnader i form av utslagna företag som inte klarar att hävda sig på den inre marknaden. Dessa kostnader är dock på lång sikt oundvikliga eftersom internationell konkurrenskraft blir nödvändig förr eller senare under alla omständigheter. Till detta återkommer vi i kapitel 7.

6 Investeringar och kapitalbildning

Syftet med detta kapitel är att analysera hur investeringarna och den svenska kapitalbildningen, och då särskilt utvecklingen av direktinvesteringarna, påverkas genom olika former av integration med EU.

6.1 Inledning

Investeringar intar en nyckelroll i ekonomin. De påverkar hur Sveriges ekonomi och näringsliv utvecklas, och därmed grunden för tillväxt, sysselsättning och ekonomiskt välstånd.

Problemen för Sverige kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Svag kapitalbildning har bidragit till att den ekonomiska tillväxten har utvecklats dåligt under de senaste decennierna.[1]
2. Investeringarna "flyr landet". Svenska företag har under slutet av 1980-talet valt att expandera sin verksamhet utomlands i stället för i Sverige. Utlandsproduktionen växer snabbare än den inhemska.
3. Dominanta storföretag gör svensk industri sårbar. Sveriges beroende av storföretagen är större än i något annat land.
4. Sjunkande nyetablering ger en omodern näringslivsstruktur och stagnation på sikt.

1 Se t ex Produktivitetsdelegationen 1991.

Ekonomierna har under de senaste decennierna blivit allt mer internationaliserade. Därmed har en växande del av investeringarna också kommit att söka sig utomlands till andra industrialiserade länder.

Internationaliseringen påverkar investeringarna över huvud taget. Det egna landets möjligheter att hävda sig i den internationella ekonomin är avgörande för hela investeringsklimatet: i vilken utsträckning mindre och medelstora exportföretag vågar expandera, efterfrågan på bostäder, möjligheterna att finansiera offentliga satsningar osv.

Effekten blir tydligast när det gäller de investeringar där företagen – svenska liksom utländska – kan välja mellan att satsa i Sverige eller någon annastans. Direktinvesteringarna – dvs sådana satsningar som företagen gör när de t ex öppnar en ny produktionsanläggning i ett annat land eller när de förvärvar ett utländskt företag – har ökat kraftigt under de senaste decennierna.

För Sverige och svenskt näringsliv är utlandsverksamhet inte något nytt fenomen. De multinationella företagen är mycket dominerande i svensk ekonomi. I dag svarar de för mer än halva exporten, för den övervägande delen av FoU samt för en mycket stor del av såväl produktion som sysselsättning.

Tabell 6.1 Andel utlandsanställda i förhållande till anställda i Sverige 1990 (procent)

Livsmedelsindustrin	20
Teko-industrin	< 10
Skogsindustrin	50
Kemisk industri	55
Gruvor, stål och järn	25
Verkstadsindustrin	75
Byggmaterial- och mineralindustri	20
Totalt	**55**

Källa: Industriens Utredningsinstitut; ABB ej medräknat.

Vi ska i detta kapitel studera hur investeringarna kan tänkas påverkas av de förändringar som följer på den inre marknaden och integrationen i Västeuropa, samt av hur Sverige ställer sig i frågan om ett medlemskap i EU.

Innan vi går vidare kan det vara viktigt att beröra några olika begrepp och investeringstyper som brukar användas.

Med investering menas i princip alla satsningar som ger avkastning i framtiden. De totala investeringarna i en ekonomi under ett år brukar samlas under beteckningen bruttoinvesteringar.

Investeringarna i Sverige utvecklades svagt under 1970 och 1980-talen. Under andra hälften av 1980-talet drog bl a stigande fastighetsinvesteringar upp investeringsvolymen.

Tabell 6.2 Bruttoinvesteringar fördelat på sektorer

	Miljarder kronor 1992 löpande priser	Procentuell volymutveckling		
		1991	1992	1993
Näringslivets investeringar	127,3	-15,5	-15,6	-14,6
Industri	32,8	-17,6	-15,3	-14,6
Statliga affärsverk	15,6	0,8	-18,6	3,1
Övriga näringslivet	78,9	-18,0	-15,3	-23,8
Bostäder	85,0	-1,3	-6,4	-22,6
Offentliga myndigheter	32,4	12,6	1,2	2,0
Totalt	**244,7**	**-9,0**	**-11,0**	**-14,0**

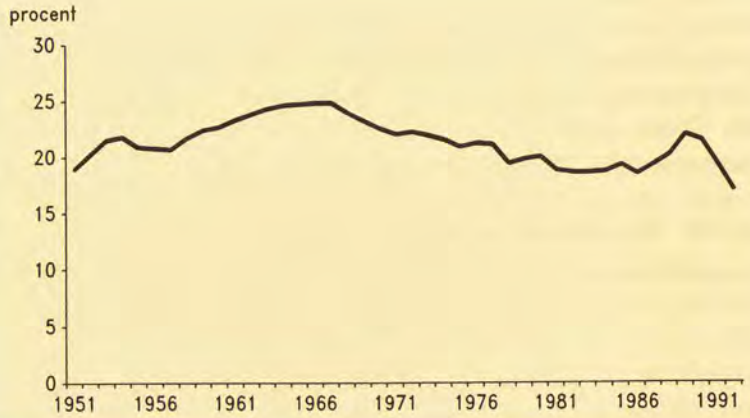
Källa: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och SCB.

De totala investeringarna i Sverige har fallit kraftigt under senare år – med mellan 11 och 12 procent per år. Nedgången accelererade under 1992 i samband med att bostadsinvesteringarna föll från en tidigare hög nivå. Under 1993 föll bruttoinvesteringarna med 14 procent.

Investeringarna sätts ibland i relation till BNP. Därmed får man investeringskvoten i ekonomin.

En hög investeringskvot brukar anses vara nödvändig för tillväxten och därmed för realinkomsterna i ekonomin. Det beror på att en investering ofta innebär att nyare, mer effektiva produktionsmetoder tas i bruk. När kapitalintensiteten (mängden kapital per anställd) ökar stiger normalt också arbetsproduktiviteten – dvs värdet på det arbete som utförs. Därmed skapas utrymme för högre reallöner.

Diagram 6.1 Investeringskvotens utveckling i Sverige 1951-1992



Investeringarnas andel av BNP låg kring 19 procent under hela 1980-talet med noteringar över 20-22 procent under decenniets sista år.

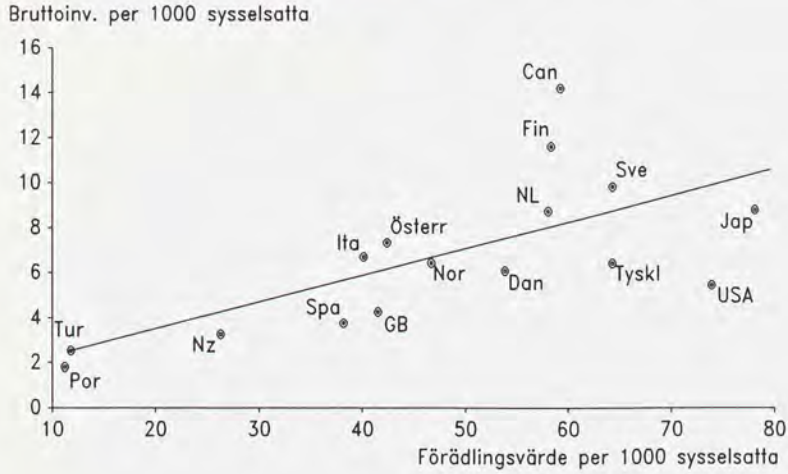
1992 föll dock investeringskvoten till 17 procent. Det är den lägsta investeringsandelen på över 40 år. Under 1950- och 1960-talen låg investeringskvoten högre, och så gjorde tillväxttakten.

Industrins investeringar intar en nyckelställning i ekonomin. Som andel av de totala investeringarna är industrins investeringar förhållandevis begränsade. De svarar i dag för inte mer än 14 procent av de totala bruttoinvesteringarna, men har ändå en stor betydelse genom de spridningseffekter de ger upphov till i ekonomin. Industrisektorn är relativt liten i Sverige jämfört med övriga utvecklade industriländer. Men dess investeringar ger stora spridningseffekter till andra sektorer i ekonomin.

Nära knutna till industrins investeringar är t ex uppdragsverksamheten, tjänster och bygginvesteringar. En ökning i industriinvesteringarna höjer efterfrågan på uppdragstagare och konsulter. Tjänstesektorn kan väntas växa. Bygginvesteringarna tar fart som en följd av att aktivitetsnivån i ekonomin ökar och fler kontor och lokaler behöver byggas. Ökad aktivitet i ekonomin innebär också att köpkraften, och därmed efterfrågan på bostäder, stiger. Kraven på bättre infrastruktur höjer de offentliga investeringarna. Många faktorer samverkar alltså.

Volymen säger emellertid inte alltid så mycket om man är ute efter att kartlägga de långsiktiga tillväxteffekter som investeringarna väntas ge upphov till. Stora investeringar är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att få tillväxt. Det krävs bl a att investeringarna sker i "rätt" företag och branscher. Alla investeringar har således inte samma effekt på tillväxten.

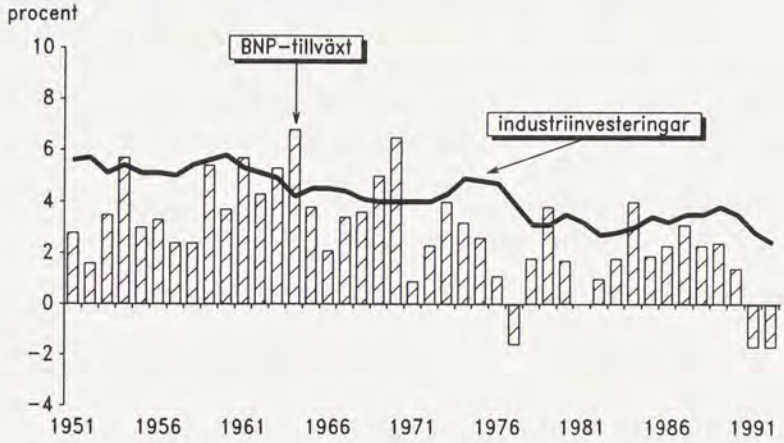
Diagram 6.2 Bruttoinvesteringarna i industrin och förädlingsvärdet i ett antal olika länder (1989)



Källa: United Nations Yearbook 1989 och 1990 samt Statistisk Årsbok 1992/93.

Investeringarnas betydelse framgår av det starkt positiva sambandet mellan kapitalbildning och förädlingsvärde. Länder med stora andelar industriproduktion i relativt råvaru- och kapitalintensiva branscher (skogs-, järn- och stålindustrier samt i viss mån energindustrin) får ut förhållandevis lite förädlingsvärde för sina investeringsinsatser. Av de högindustrialiserade länderna hör Kanada, Finland, Nederländerna, Norge, Italien och Österrike till den gruppen. Särskilt Japan, USA, Tyskland och i viss utsträckning Storbritannien får ut relativt mycket förädlingsvärde per investerad krona. Sverige befinner sig någonstans däremellan.

Diagram 6.3 Tillväxt och industriinvesteringar 1951-1992



Investeringar kan delas upp i fysiska och immateriella investeringar. Oftast avses fysiska investeringar – dvs satsningar i maskiner och byggnader – när man talar om investeringar. Men under senare år har investeringmönstren förändrats. Numera är investeringar i forskning och utveckling samt i marknadsbearbetning – s k immateriella investeringar – större än de fysiska investeringarna om man studerar hela industrin och näringslivet.[2] Skillnaderna är stora mellan olika branscher. I den kapitalintensiva industrin, t ex massa och papper, är de fysiska investeringarna fortfarande störst. I de kunskapsintensiva delarna av verkstadsindustrin och i läkemedelsindustrin är de immateriella investeringarna mer omfattande än de fysiska. De immateriella investeringarna speglas emellertid inte i statistiken.

Investeringar i maskiner och byggnader ger ganska tydliga BNP-effekter. Inkommande direktinvesteringar, dvs utländska företags satsningar i Sverige, ger också starka tillväxtimpulser i ekonomin. Det beror på att företagen för att gå utomlands och överkomma de nackdelar det innebär att verka på en främmande marknad, måste besitta en specifik tillgång som gör det möjligt för dem att ändå bli konkurrenskraftiga på utlandsmarknaden.

Vi kommer i detta kapitel först att diskutera hur de totala investeringarna kan tänkas påverkas av olika beslut när det gäller

2 Nutek i bilaga 1 till Ekonomikommissionen (SOU 1993:16).

Sveriges förhållande till EU och den inre marknaden. Därefter ska vi studera hur olika typer av investeringar kan utvecklas. Eftersom mekanismerna är särskilt tydliga i direktinvesteringarnas fall kommer vi att fokusera intresset på dem.

6.2 Investeringarna i samhällsekonomin

Investeringar diskuteras ofta ur företagens perspektiv. Men också för samhället i stort spelar investeringarna en mycket viktig roll. Åtskillig politisk möda och tankefärdighet har lagts ned på att söka styra investeringsflödena över konjunkturcykeln.

Investeringar är viktiga för samhällsekonomin av flera skäl.

- Investeringar svarar dels för *underhållet*, dels för utbyggnaden av *produktionskapacitet*, vilket gör det möjligt att producera för framtiden. Utbyggnaden av produktionskapacitet leder till att mer effektiva metoder för tillverkning tas i bruk. Förädlingsvärdet stiger. Det ger utrymme för högre vinster, men också för högre reallöner.
- Genom investeringarna sker viktig *teknologiöverföring*. Den går mellan olika länder i form av direktinvesteringar. Den uppstår även när idéer kommersialiseras och entreprenören bestämmer var och hur de ska omsättas i produktion.
- Investeringar svarar för en betydande del av *efterfrågan* i ekonomin. Därmed får de också stor effekt för såväl sysselsättningen som övrig aktivitet i ekonomin.

Investeringsverksamhetens betydelse för samhällsekonomin är alltså dubbel.

1. Investeringarna påverkar den omedelbara aktivitetsnivån i ekonomin – dvs hur många som får jobb och hur många som går utan. Nedgången i investeringsverksamheten är en viktig faktor i det efterfrågefall som kännetecknat de senaste årens ekonomiska utveckling. Nedgången i investeringar speglar en bristande tilltro till svensk ekonomi som också tar sig andra uttryck. Dagens sparkvot är t ex ett problem – inte därför att den nödvändigtvis är för hög, utan därför att den

inte motsvaras av investeringar. Dagens sparande är "defensivt".

2. Investeringarna är avgörande för strukturomvandlingens förlopp och utfall. Varje år försvinner många arbetstillfällen. Branscher och företag åldras och slås ut. Investeringarna avgör i hög grad vilka nya arbetstillfällen som ska komma i deras ställe. Högproduktiva arbetstillfällen är normalt kapitalkrävande och därmed investeringsintensiva.

I en värld med fria kapitalrörelser söker sig kapitalet till det område där avkastningen är högst. Det innebär att det kommer att ske en utjämning av avkastningen mellan olika länder och mellan olika typer av investeringar. Avkastningskraven bestäms därmed internationellt.

Vi ska därför nu något betrakta vad som påverkar investeraren och investeringsbesluten.

6.3 Investeraren och investeringsbesluten

Förutsättningar för att investeringar ska komma till stånd brukar sammanfattas i begreppet "investeringsklimat".

En rad olika faktorer påverkar de potentiella investerarnas beslut. För de kommersiella investerarna spelar den företagsekonomiska avkastningen en avgörande roll. Offentliga investerare har tillfälle att göra en bredare samhällsekonomisk bedömning.

Stora, internationellt inriktade företag har andra möjligheter än små, lokalt verksamma företag.

Vad skapar ett gott investeringsklimat?

Några av de faktorer som påverkar såväl den företagsekonomiska som den samhällsekonomiska kalkylen är:

- Tillgången till olika produktionsfaktorer, deras beskaffenhet och pris – dvs vad det finns för personal, kompetens och utbildningsnivå, vilka insatsvaror som finns och vilka kostnader de drar samt vilka löner de uppbär. Under de senaste årtiondena har utbildningsnivån spelat en allt viktigare roll.
- Finansieringsvillkoren och kapitaltillgång. Det gäller t ex vilka lånemöjligheter som bjuds och till vilka kapitalkost-

nader. Detta har tidigare framför allt berott på omfattningen av sparandet i hemlandet.

- Beskattningen och andra offentliga ingrepp som påverkar nettoresultatet av verksamheten. Hit hör t ex företagsskatter, bruket av olika investeringsstimulanser, avskrivningsmöjligheter etc. Skatterna påverkar förutsättningarna för företagens kapitalbildning via två kanaler. Beskattningen bestämmer dels kapitalkostnaden vid reala investeringar, dels vilka möjligheter företagen har att själva finansiera sina investeringar.
- Marknaden och förväntningar om hur den ska utvecklas i framtiden. Det gäller t ex storleken på marknaden, liksom hur smidigt tillträdet är till den. Efterfrågan och köpkraft på marknaden är av betydelse. (De nordiska marknaderna har t ex varit små i volym räknat, men köpkraftiga och därför intressanta för vissa typer av investeringar.)
- Kapacitetsutnyttjandet och produktionstillväxten. Högt kapacitetsutnyttjande och god tillväxt medför behov av utbyggnad.
- Stabiliteten och förutsebarheten i de förhållanden – t ex de politiska – som påverkar verksamheten.

Olika faktorer är olika viktiga för olika samhällssektorer och olika typer av företag.

Stora multinationella företag har sedan länge frigjort sig från hemlandets sparande, eftersom de har tillgång till de internationella kapitalmarknaderna. Små och medelstora företag är dock fortfarande i stor utsträckning beroende av den inhemska ekonomin och de nationella kreditgivarnas agerande för sina investeringar.

Fördelningen av investeringarna mellan olika områden bestäms i sin tur bl a av:

- Den relativa avkastningen på olika tillgångar.
- Förekomsten av skattekilar
- Kvaliteten på infrastrukturen.

Under perioder med hög realränta kan det vara mer lönsamt för företagen att investera i statspapper och obligationer än i reala investeringar som byggnader och maskiner. Så var fallet under stora delar av 1980-talet.

Skillnaden mellan investeringens avkastning före skatt och den ersättning efter skatt som långivaren till denna investering får för sitt sparande, utgörs av den s k skattekilen. Den visar hur motiven att

spara och investera påverkas av skattesystemet. I ett internationellt perspektiv är de svenska skattekilarna för företagen låga och den svenska kapitalbeskattningen relativt gynnsam.

Infrastruktur påverkar investeringar på olika vis. Dels är infrastruktur ofta i sig föremål för stora offentliga investeringar. Infrastruktur i detta sammanhang innebär dock inte bara tillgång till goda kommunikationer – såväl trådlösa som fysiska – utan också förekomst av potentiella samarbetspartner bland andra företag.

Investeringar handlar dock inte bara om gårdagens eller dagens ekonomi. Också psykologi i form av förväntningar om den framtida ekonomiska utveckling har en framträdande roll.

Positiva förväntningar kan väntas leda till ökade investeringar, som ger ökad produktion och högre tillväxt. Positiva förväntningar blir därmed i viss mening självuppfyllande.

Detsamma gäller förväntningar om en framtida sämre ekonomisk utveckling. Negativa förväntningar kan leda till en neddragning av investeringsvolymen, sämre produktivitetsutveckling, lägre aktivitetsnivå i ekonomin och sämre BNP-utveckling.

De investeringar som investeraren gör kan vara av olika slag, och möta olika behov. Därför kan förändringar i de betingelser som vi diskuterat ovan även påverka olika typer av investeringar:

- *Expansionsinvesteringar* syftar till att utvidga ett företags produktionskapacitet. Det sker eftersom företaget bedömer att efterfrågan på varorna varaktigt kommer att öka. Expansionsinvesteringar bidrar till att höja produktionskapaciteten och uppstår när företagen tror på en varaktig förbättring.
- *Underhållsinvesteringar* görs eftersom företagen vill upprätthålla sin nuvarande produktionskapacitet. Investeringarna syftar inte till att öka produktionen, utan att hålla den på samma nivå. Underhållsinvesteringar skapar en viss tröghet i ekonomierna. Det beror på att företag, som en gång har etablerat sig på en ort, ofta har dragit på sig så stora kostnader att de inte avvecklar verksamheten även om produktionsbetingelserna skulle ha försämrats.
- *Rationaliseringsinvesteringar* görs för att effektivisera produktionen. Rationaliseringsinvesteringar kan vara svaret på förskjutningar i relativpriser på olika insatsvaror. De kan också vara följden av att t ex lönekostnaderna har stigit jämfört med kostnaden för robotar, datorer och andra maskiner.

Sveriges förhållande till EU-medlemskapet och den inre marknaden brukar framhållas som en viktig faktor i förväntansbildningen. I den mån företagen bedömer att EU-medlemskap innebär en varaktigt gynnsammare ekonomisk utveckling kan de totala investeringarna väntas öka. (I den mån motsatsen gäller kommer naturligtvis investeringarna att minska.) Effekterna märks förmodligen till en början framför allt i expansionsinvesteringarna. Efterhand kommer emellertid stagnerande expansionsinvesteringar också att fräta på basen för underhålls- och rationaliseringsinvesteringar. Genomslaget på de samlade investeringarna av ett förändrat investeringsklimat kommer således med betydande fördröjning.

6.4 EES, EU-medlemskapet och investeringarna

Villkoren för de företag som ska verka på den inre marknaden bestäms av två viktiga principer.

1. *Principen om ömsesidighet* innebär att EU-länderna ömsesidigt accepterar varandras regler och tillståndsgivning. Ett företag som fått tillstånd att sälja en vara eller en tjänst i ett EU-land ska också kunna göra det på samma villkor i andra EU-länder.
2. *Principen om likabehandling* innebär att myndigheterna i ett EU-land ska behandla företag från andra EU-länder på samma sätt som sina egna. Dessa två principer innebär att det i stort sett råder fri etableringsrätt på den inre marknaden.

EES-avtalet innebär att svenska investerare kan räkna med att de i Sverige i utgångsläget får del av samma villkor som företag i EU-länderna.

EES-avtalets viktigaste effekter ur investerarnas synvinkel gäller just tillträdet till det svenska näringslivets viktigaste exportmarknader. Visserligen kan efterfrågan och köpkraft tidvis växa snabbare på andra marknader än de västeuropeiska. Men den inre marknaden svarar för en så stor del av de svenska företagens avsättning att exporten dit ofta är en nödvändig förutsättning för de stordriftsfördelar som krävs för att bli konkurrenskraftig på andra marknader.

EU-medlemskapets viktigaste effekt på investeringarna uppkommer genom att det garanterar stabiliteten i de förhållanden som uppnås med EES-avtalet. Medlemskapet ger dessutom inflytande över EU:s fortsatta utveckling. I valet mellan olika länder som kan erbjuda ungefär samma villkor i väsentliga avseenden blir stabiliteten en avgörande faktor.

Betydelsen av stabilitet

Mycket tyder också på att företagen från investeringssynpunkt värderar medlemskapet annorlunda än EES-avtalet. Det gäller såväl svenska som utländska investerare.

Ett exempel gavs i den enkätundersökning bland japanska och amerikanska investerare som genomfördes av Ernst & Young Europe 1992.

Endast en tredjedel av de tillfrågade uppgav att EES-avtalet hade någon effekt på deras investeringsplaner i Europa. Attityden var densamma i amerikanska och japanska företag. Vad som räknades var medlemskapet. Antingen var ett land med i EU. Eller så stod det utanför. Då gjorde det inte stor skillnad om landet omfattades av vare sig Efta eller EES-avtal.

Enligt denna studie skulle alltså inte EES-avtalet av dessa utomeuropeiska investerare uppfattas som något fullvärdigt alternativ till medlemskap.

På frågan om det spelade någon roll för investerarnas planer om ett land sökt medlemskap i EU eller ej, skilde sig svaren mellan de utomeuropeiska investerarna åt. 52 procent av de japanska investerarna uppgav då att intresset ökade för landet i fråga. Bland amerikanerna var andelen 22 procent.

Svaren är intressanta ur flera aspekter.

Dels står de utomeuropeiska investeringarna för en viktig del av de totala investeringsflödena i Europa. Dels skiljer de utomeuropeiska investeringarna sig från lokala europeiska investeringar genom att de ofta har ett högre teknik- eller kunskapsinnehåll. Det ger i sin tur genomslag i skillnader när det gäller tillväxten. Enligt en amerikansk studie skulle en amerikansk investering i EU ge ungefär 25 procent högre tillväxteffekt än vad en motsvarande lokal investering gör.[3]

Enkätresultaten indikerar alltså att det kan krävas ett medlemskap i EU för att utomeuropeiska investerare ska vara intresserade av att satsa i Sverige och andra EES-länder.

En förklaring skulle kunna vara att företagen inte har full insyn i vad som ingår i ett EES-avtal. Ökad information skulle då kunna övervinna tveksamheten gentemot EES som investeringsområde. Resultaten av en annan liknande studie tyder emellertid på att problemet inte ligger i bristande information.

I en enkätundersökning till utlandsägda företag verksamma i Sverige fick företagen ange hur de bedömer de ekonomiska konsekvenserna av EES-avtalet respektive ett EU-medlemskap.[4] Både stora och små företag tillfrågades.

Samtliga företag ansåg att EES-avtalet har stor betydelse för konkurrensvillkoren. De största företagen tyckte därtill att det var en klar skillnad mellan EES-avtalet och ett EG-medlemskap till medlemskapets fördel när det gällde sådant som lönsamhet och framtida ekonomisk utveckling.

Ett medlemskap ansågs ge större möjligheter att påverka/delta i beslutsprocesser som gäller företagets verksamheter.

Också svenska företag tenderar att betona EU-medlemskapets betydelse framför EES-avtalet.

Det finns flera skäl till detta, både direkta och indirekta.

Den förmodligen viktigaste faktorn fångas i uttrycket "stabilitet".

Investeringar är långsiktiga engagemang. Ett beslut att etablera sig på en annan marknad eller att börja tillverka olika varor i ett annat land, ändras inte från en dag till en annan. För processindustrier handlar det t ex om mycket tunga initiala investeringar. Anläggningarna ligger sedan där de ligger, i åratal, kanske i decennier.

För andra företag och näringar rör det sig kanske inte om väldiga satsningar i miljarder och maskiner, utan om investeringar i kunskap, arbetskraft och mänsklig förmåga. För att öppna en filial eller ett kontor i ett annat land är det viktigt att veta att förhållandena blir varaktiga, att reglerna inte plötsligt förändras. Konsultfirmor och tjänsteföretag skiljer sig t ex från tillverkande företag genom att de ofta själva måste finnas på plats, eftersom deras tjänster – till skillnad från varor – inte alltid låter sig exporteras. För dem är det viktigt att veta att villkoren i samband med de fyra rörligheterna blir giltiga även i fortsättningen.

4 Lindgren (1993).

Även här kan osäkerheten få negativa effekter. I detta sammanhang existerar det en betydande skillnad mellan deltagandet i den inre marknaden på basis av EES-avtalet och ett deltagande i den inre marknaden i form av ett EU-medlemskap.

1. *EES-avtalet kan sägas upp med ett års varsel*
   Det är en mycket kort tidshorisont, inte minst för de investerare som skriver av sina investeringar på många års sikt och för vilka bedömningarna vid lönsamhetsberäkningarna gäller många år framåt.
2. *EES-avtalet kan urholkas, "erodera"*
   Det beror på att alla deltagande Eftaländer sinsemellan måste vara överens för att nya regler och beslut ska inlemmas i EES-avtalet. Annars faller, som det heter, "relevanta delar" bort. Det räcker att ett av sex länder sätter sig till motvärn mot en ny bestämmelse som EU-länderna har antagit för att den inte ska tas med i avtalet.
3. *EES-avtalet kan komma att begränsas till att omfatta bara en liten grupp länder utöver dem som ingår i EU*
   De flesta av Eftaländerna har liksom Sverige sökt medlemskap i EU. EU-ländernas intresse av att utveckla EES med bara ett fåtal deltagare – t ex Sverige och Island – är förmodligen begränsat. Om avtalet inte successivt anpassas till den inre marknadens utveckling kommer företag som är baserade i Sverige att missgynnas.

Utöver den eventuella hållfastheten och varaktigheten hos EES-avtalet finns ytterligare en faktor som kan påverka företagens bedömningar vad gäller investeringarna. Det gäller inflytandet och behovet att ha någon som talar för sig:

4. *EES-avtalet ger inte inflytande över beslut som gäller standarder och normer som utformas av EU-länderna*
   Även om såväl EES-avtalet ska ge konkurrensneutralitet kan det i praktiken vara viktigt att finnas på plats vid utarbetandet av standarder och normer på de områden där EU fastställer sådana.

Ett företag som verkar i en region kan ofta räkna med att politiker i området värnar om dess intressen, eftersom företaget tillhandahåller arbetstillfällen och består med skatteintäkter.

Om Sverige inte är medlem i EU, kommer företagen som är verksamma i Sverige inte att kunna vara lika säkra på att just deras intressen tillvaratas vid diskussionerna i Bryssel.

Sannolikheten att företagen skulle hamna utanför den inre marknaden, eller att avtalet skulle erodera är kanske inte direkt överhängande, i vart fall inte på kort sikt. Men de kostnader som skulle vara förknippade därmed kan bli så stora att företagen tar det säkra före det osäkra och avvaktar med långsiktiga expansionsinvesteringar.

EU-medlemskapet och investeringarna

Det är därför troligt att beslutet om medlemskap respektive icke medlemskap kan få ett stort kortsiktigt genomslag på investeringarna.

Beslutet om medlemskap i EU påverkar en rad av de faktorer som har betydelse för investerarnas bedömningar om var och när de ska satsa.

Av produktionsfaktorerna påverkas både arbete och kapital. Effekten kommer i flera avseenden redan med EES-avtalet, men kan fordra ett medlemskap för att uppfattas som bestående.

Rörligheten för kapital betyder att finansieringen av investeringarna underlättas, samtidigt som kravet på deras avkastning skärps.

Rörligheten för arbetskraft kan leda till konkurrens och någon fördyrning när det gäller den mest kvalificerade arbetskraften. Samtidigt blir det lättare att rekrytera personal utomlands, t ex vid överhettning på den inhemska arbetsmarknaden.

När det gäller olika offentliga ingrepp innebär EES-avtalet och EU-medlemskapet i första hand en försäkran om konkurrensneutralitet i viktiga avseenden. Andra länder inom EES-sfären får inte lov att gynna sina företag på ett sätt som snedvrider konkurrensen. EU genomför dessutom samordnade program, i första hand på FoU-området, som är av intresse för företag i de branscher som berörs.

För många investeringsbeslut är emellertid även de indirekta effekterna väsentliga. Utfallet av EU-omröstningen påverkar många ekonomiska aktörers syn på svensk ekonomi. Därmed påverkas också förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen. För olika typer av investeringar kan effekterna av ett EU-medlemskap sammanfattas på följande sätt.

- Expansionsinvesteringarna berörs i hög grad. Det gäller särskilt för de företag som avsätter någon del av sin produktion på export. Många är inte stora nog att se direktinvesteringar som alternativ vid ett beslut att säga nej till EU-medlemskap. Deras beslut kan ändå komma att påverkas eftersom de måste göra en bedömning av hur beslutet påverkar deras möjligheter att exportera från Sverige. Även andra, mer hemmamarknads-inriktade expansionsinvesteringar kan påverkas av investerarnas tillförsikt om hur t ex den svenska ekonomin och köpkraften ska utvecklas framöver.
- Underhållsinvesteringarna svarar för en del av trögheten i investeringsutvecklingen. När ett företag väl gjort en investering kommer den ofta att kräva nya, mindre investeringar för att kunna utnyttjas fullt ut under sin återstående livstid. Underhållsinvesteringar skulle kunna dämpa genomslaget av de negativa effekter som kan följa på ett nej till EU.
- Effekterna av medlemskapet blir dock mest påtagliga för direktinvesteringarna, dvs för investeringsflödena över gränserna. Till dem ska vi återkomma nedan.

Om Sverige beslutar sig för ett medlemskap kommer investeringsklimatet i Sverige att bli likvärdigt med andra EU-länder.

6.5 De svenska storföretagens betydelse för svensk ekonomi

Sverige är jämfört med andra utvecklade industriländer ett extremt storföretagsberoende land. Beslut som fattas på de 15-20 största koncernkontoren får betydande effekter på vad som sker i hela det svenska näringslivet och den svenska ekonomin.

Tabell 6.3 Antal storföretag bland de 500 största i olika länder 1991 (Sverige = 100)

Land	Antal företag	Företag/BNP-enhet
USA	157	27
Japan	119	48
Storbritannien	45	48
Tyskland	33	25
Frankrike	32	30
Sverige	*15*	*100*
Sydkorea	13	67
Schweiz	10	64
Nederländerna	9	35
Italien	7	7
Finland	6	72
Norge	3	40
Danmark	0	0

Källa: OECD och tidskriften Fortune (27 juli 1992). Utdrag ur bilaga 7.

Sverige ligger på sjätte plats efter USA, Japan, Storbritannien, Tyskland och Frankrike när det gäller antalet multinationella företag. Beroendet av dem vad gäller tillväxten och BNP-utvecklingen är dock sannolikt större i Sverige än i något annat OECD-land.

Svenska företag har en lång tradition av utlandsverksamhet. Många etablerades redan kring sekelskiftet. Flera av dem var mycket tidigt i gång med verksamhet i andra länder. AGA inledde t ex sin utlandsproduktion redan år 1900. SKF följde efter år 1910, och Ericsson började arbeta utomlands år 1911.

Motiven för utlandsproduktion har genom åren i stort sett varit desamma. Svenska företag har etablerat sig utomlands för att undvika transportkostnader, slippa handelshinder och komma närmare kunden.

Tabell 6.4 Fördelning av anställda i svenska multinationella företag med produktion i utlandet 1978-1990 (procent) samt antal bolag

	1978	1986	1990
Anställda i Sverige	58	51	39
Anställda i utlandet	42	49	61
Producerande bolag	31	35	41
Försäljande bolag	7	10	9
Övriga bolag	4	4	10

Källa: Industriens Utredningsinstitut (IUI).

Under 1980-talet ökade investeringarna mer vid anläggningar utomlands än i Sverige. Flera stora företag har i dag så mycket som 80-90 procent av såväl försäljning som antalet anställda i utlandet. Det kan därmed vara tveksamt i vad mån "svenska" multinationella företag längre ska betraktas som just svenska företag. Den ökande internationaliseringen och de svenska företagens snabba tillväxt utomlands har väckt farhågor om framtiden.

Storföretagen svarar för en mycket stor del av investeringarna i forskning och utveckling. Kostnader för ökade satsningar får bäras genom att företagen utvidgar till många marknader. Än så länge har dock företagen i hög grad behållit sina FoU-avdelningar och koncernfunktioner i Sverige.

Svenska storföretag investerar för mångmiljardbelopp varje år. Valet handlar inte bara om huruvida en investering ska komma till stånd eller ej. Det handlar också om var – i vilket land – den i så fall ska förläggas.

Andelen sysselsatta i utlandsägda dotterbolag ökade med 8 procentenheter i Sverige under 1980-talet. 1989 utgjorde de 14 procent av de totalt sysselsatta i den svenska industrin. En del av denna procentuella uppgång beror på att antalet industrisysselsatta minskade i Sverige under 1980-talet.

Sysselsättningen i de utlandsägda dotterbolagen i Sverige ökade sammanlagt med 9 procent. Det kan jämföras med utvecklingen i den svenskägda delen av industrin – en minskning av antalet anställda med 1,6 procent under samma period.

Tabell 6.5 Femton stora investerare 1992 (miljoner kronor)

Företagets namn	Investeringsvolym (total)	Omsättning (total)	Total utlandsförsäljning
ABB [I]	5 560	172 063	154 883
Ericsson	3 847	47 500	41 027
Electrolux	3 623	80 436	72 348
Volvo	2 915	83 002	71 992
KF	2 610	58 886	5 659 [II]
Procordia	2 488	40 090	20 702
Stora	2 433	46 895	37 993
Saab-Scania	1 938	26 992	18 600
Astra	1 933	16 272	13 503 [III]
SCA	1 777	32 364	25 786
AGA	1 756	12 074	10 078
Nobel Industrier	1 334	21 481	16 583
Catena	1 259	11 373	6 460
SKFA	1 121	26 797	25 186
Trelleborg	1 077	23 591	12 649
	Export från Sverige	**Antal anställda**	**Varav anställda i utlandet**
ABB [I]	11 992	213 407	186 000
Ericsson	7 538	64 637	37 019
Electrolux	6 889	121 200	105 000
Volvo	30 344	60 115	20 985
KF	1 812 [II]	39 536	3 536 [II]
Procordia	6 597	40 070	16 151
Stora	14 087	38 881	20 561
Saab-Scania	11 975	28 759	9 200
Astra	6 093	11 288	6 616
SCA	8 011	29 796	20 736
AGA	550 [IV]	14 166	12 131
Nobel Industrier	4 106	20 194	12 010
Catena	826 [V]	5 248	1 660
SKF	4 840	46 672	39 801
Trelleborg	4 520	21 801	8 025

[I] ABB tas här med i uppställningen trots att moderbolaget inte juridiskt är svenskt; [II] Dessa siffror gäller Nordico som är det dotterbolag inom KF-koncernen som har utlandsverksamhet; [III] Uppgift från Astra; [IV] Gäller Frigoscandia som är ett dotterbolag till AGA. [V] Uppgift från Catena. *Källa:* Storföretagen 1993.

Tabell 6.6 Utvecklingen av antalet sysselsatta i nationellt ägda och utlandsägda företag i industrin (förändring 1980/89 i procent)

Land	Utlandsägda	Nationella
USA	7,6	-1,1
Japan	-2,7	1,2
Tyskland	-2,3	0,1
Frankrike	-0,2	-4,0
Storbritannien	2,7	-0,6
Sverige	*9,0*	*-1,6*
Norge	0,4	-3,0
Finland	2,2	-2,2
Irland	1,2	-3,9
Portugal	3,3	-2,8
Turkiet	11,2	2,5

Källa: OECD, The impact of foreign investment on domestic economies.

I majoriteten av länderna har den utlandsägda delen av industrin ökat antalet sysselsatta. Samtidigt har antalet sysselsatta i de nationellt ägda företagen fallit. Ingenstans har däremot skillnaden i sysselsättningsutveckling mellan utlandsägda och nationella bolag varit så stor som i Sverige.

De eventuella förluster som uppstår genom att viss produktion flyttar utomlands har hittills visat sig mer än väl uppvägas av de fördelar som landet åtnjuter genom att företagen vid en utlandsinvestering skaffar sig större marknadsandelar.

Vissa tecken tyder dock på att de gamla sambanden kanske inte längre håller. Företagen tycks ha börjat ersätta produktion i Sverige med produktion i utlandet.[5] Det kommer till uttryck i att gamla bindningar mellan moderbolag och dotterbolag har luckrats upp. Flera av de nya dotterbolagen saknar koppling till moderbolagen.

De stora företagens investeringsbeslut begränsar sig inte till att omfatta bara Sverige och den nationella hemmamarknaden.

Ett svenskt storföretag kan välja att låta dotterbolaget i ett land expandera sin verksamhet i stället för att bygga ut produktionen i Sverige. Ett utländskt storföretag kan i sin tur välja att förlägga sin

5 Se bilaga 7 till utredningen.

investering till Sverige. Dominansen av ett fåtal stora, svenska företag skulle därmed minska något.

Majoriteten av de utlandsägda dotterbolagen är mer export- och importbenägna än de inhemska företagen. Förklaringen är att utländska dotterbolag är mer integrerade i världshandeln än vad de inhemska företagen är.

Inomföretagshandeln i de multinationella företagen står för ca 25 procent av den totala varuhandeln i världen. Om man ser till de svenska multinationella företagens handel med utländska dotterbolag, visar det sig att internexporten utgör hälften av total försäljning utomlands. Importen från utländska dotterbolag tillbaks till Sverige är dock marginell.

De gränsöverskridande investeringarna har vuxit mycket kraftigt under senare år. Vi kommer nedan att ägna oss åt en särskild typ av investeringar, nämligen direktinvesteringar.

6.6 Direktinvesteringar: begrepp och definitioner

Med direktinvestering avses enligt Riksbankens definition "investering från Sverige i företag i utlandet och från utlandet i företag i Sverige som syftar till ett effektivt inflytande på företagets förvaltning eller som har till syfte att skapa en varaktig ekonomisk förbindelse med företaget. Om investeringens andel av kapitalet uppgår till minst 10 procent efter investeringen ska investeringen alltid anses utgöra en direktinvestering".

En direktinvestering innebär alltså antingen att man bygger upp en anläggning i ett annat land, eller att man köper hela eller delar av en befintlig anläggning för att faktiskt utnyttja den för produktion. Direktinvesteringar skiljer sig därmed från portföljinvesteringar, som har avkastning i form av ränta eller utdelning på satsat kapital som främsta motiv.

Direktinvesteringarna svarar för en begränsad men växande och viktig andel av de totala investeringarna.[6] Direktinvesteringar spelar stor roll både för konkurrensen och tillväxten i ekonomin.

Möjligheten att öka produktionen utomlands tillkommer framför allt de stora företagen. Det val företagen träffar blir omedelbart relevant för en del av de samlade investeringarna. Givet den svenska ekonomins storföretagsberoende har dessa flöden dock en nyckelroll. Faktorer som påverkar dem har också stor betydelse för det övergripande investeringsklimatet.

Ett svenskt företag kan investera i Sverige och utomlands. Investeraren ställs inför två frågor:

1. Ska man eller ska man inte göra en investering?
2. Ska den i så fall göras i Sverige eller utomlands?

Om investeringen görs utomlands ger den upphov till en utgående direktinvestering. Om en utländsk investerare bestämmer sig för att satsa i Sverige, antingen genom nyproduktion eller förvärv av ett befintligt företag, ger det upphov till en ingående direktinvestering.

(Däremot mäter statistiken inte de investeringar som svenskägda företag gör i Sverige med utlandssatsningar som tänkbart alternativ. Den mäter heller inte de investeringar som görs av ett utländskt dotterbolag om dessa finansieras på annat sätt än genom moderbolaget och återinvesterade vinstmedel. Om dotterbolaget självt upptar lån i utlandet för sin investering räknas den t ex inte som en direktinvestering. De flöden som berörs är därför väsentligt större än vad statistiken över direktinvesteringar uppvisar.)

Direktinvesteringar kan bedömas ur olika aspekter.

- De *utgående* direktinvesteringarna har varit föremål för mycken debatt. Kraftiga utflöden har ibland tolkats som ett svaghetstecken för den nationella ekonomin. Den övervägande majoriteten av studierna tyder emellertid på att utgående direktinvesteringar får en positiv effekt för det land från vilket utflödena strömmar. Det beror på att investeringarna framför allt kompletterar den produktion som utförs i

6 Investeringsvolymen kan dock under senare år ha "blåsts" upp genom de allianser som vissa storföretag har ingått, bl a för att möta den hårdnande konkurrensen från den inre marknaden. Viss försiktighet bör därför iakttas när man diskuterar de totala flödena.

hemlandet. Direktinvesteringarna bidrar då till att öka marknadsandelar på främmande marknader och att därigenom ge underlag för större produktionsvolymer för hemmaföretaget. Detta stämmer väl överens med svenska erfarenheter fram till de stora investeringsutflödena 1988-1991. Många bedömare anser att dessa senare investeringar framför allt hade andra syften, nämligen att undvika att hamna utanför den inre marknaden.

- De *ingående* direktinvesteringarnas betydelse för mottagarlandet är mycket viktiga. Det beror på att direktinvesteringarna bidrar med kapital och kunnande i högre utsträckning än vad lokala investeringar gör.

Ett företag som funderar på att ge sig in på en främmande marknad måste överbrygga vissa handikapp i form av språk, affärsseder, bristande marknadskännedom, annorlunda regelverk, avstånd etc. För att ändå ge sig ut krävs det ofta att företaget besitter en specifik tillgång. Den kan gälla bättre teknologi, effektivare produktionsmetoder eller överlägsen management.

Direktinvesteringar får därmed två effekter på det land som blir föremål för investeringen:

1. Konkurrensen ökar på marknaden eftersom direktinvesteringen innebär att ett konkurrenskraftigt utländskt företag etablerar sig. Det skärper konkurrensen och höjer effektiviteten, vilket i sin i sin tur ger effekt på investeringarnas avkastning och på tillväxten.[7] Konkurrensen kan också betyda att beroendet av inhemska tillverkare bryts.
2. Kompetensen och kunnandet höjs, eftersom direktinvesteringarna ofta har sin grund i innehavet eller kontrollen av en specifik tillgång. Direktinvesteringar innebär att tekniker sprids vidare till andra länder, och att andra företag kan imitiera och dra nytta av dessa tillgångar eller förmågor.

Direktinvesteringar kan liksom inhemska investeringar ha olika syften och kännetecken. Vi ska här använda oss av följande indelning:

7 Dessa samband har belysts bl a av Richard Baldwin 1986 och 1992.

- horisontella investeringar,
- vertikala investeringar och
- strategiska investeringar.

Med *horisontella investeringar* menas investeringar i en produktionsanläggning som liknar den som redan finns. Investeringen knyter alltså an till en typ av verksamhet som redan finns, och beror bland annat på att man vill få tillgång till marknaden. En skofabrikant i land A som också har köpare i land B, kan välja mellan att exportera skor eller att öppna en ny anläggning i land B.

Motiven bakom horisontella investeringar är just att underlätta försäljningen på den marknad där man investerar, t ex för att kunna erbjuda speciallösningar som kunden kräver.

Handelshinder innebär att det kan bli fördelaktigare att finnas på plats än att exportera. Höga tullar har samma effekt. Även växelkursförändringar kan påverka horisontella investeringar. Om valutan är relativt starkare i hemlandet än i värdlandet blir direktinvesteringar lönsammare än export. Deprecieringen av kronan under 1992-1993 har inneburit att det i varje fall just nu är billigare för utländska företag att etablera sig här än att exportera. Dessutom har det blivit mer intressant att exportera produkter från Sverige, något som gör att Sverige kan tjäna som bas för att nå närliggande marknader.

Vertikala investeringar styrs av produktionsförutsättningarna. De kan delas upp i bakåtsyftande integration och i framåtsyftande integration. Vid bakåtsyftande integration vill företaget skaffa sig kontroll över en viss insatsvara, t ex en naturresurs för att undanröja osäkerhet om tillgången. Vid framåtsyftande integration används däremot företagets produktion som insatsvara för vidareförädling i det företag som man har skaffat sig. Vertikal integration syftar till att förlägga produktionen där förutsättningarna är som bäst, och så att bolaget kan dra nytta av t ex komparativa fördelar. Denna form av investeringar är beroende av att handelshindren är låga och exporten löper friktionsfritt. På så vis skiljer de sig från horisontella investeringar, som tenderar att öka när handeln försvåras.

Sammantaget kan man säga att horisontella investeringar kan *ersätta handel*, medan vertikala investeringar *förutsätter handel*. De vertikala investeringarna kommer därmed att kunna ge upphov till större specialisering och mer dynamiska tillväxteffekter.

Strategiska investeringar styrs av strategiska hänsyn. De görs när företagen på ett eller annat sätt försöker stärka sin position inom branschen. Det kan t ex handla om att köpa upp en konkurrent eller söka få tillgång till ny teknologi. Denna typ av investeringar beror

först och främst på konkurrenssituationen inom branschen. Svenska storföretags allianser med västeuropeiska koncerner under 1980-talets senare år har förmodligen främst haft strategiska motiv.

6.7 Direktinvesteringarna förr och nu

Det totala utflödet av direktinvesteringar i världen uppgick år 1990 till 225 miljarder US-dollar. Tillväxten mellan 1986 och 1990 var hela 26 procent. Uppgången var betydligt snabbare än för både vaurexporten och tillväxten i nominell BNP.[8] Stora investeringsländer under 1980-talet var Japan, Storbritannien och USA. Tillsammans svarade de för mer än hälften av de totala utgående direktinvesteringarna under perioden 1981-1990.

I Europa svarade företagsförvärven för ca 60 procent av de totala direktinvesteringarna under det gångna decenniet. Företagsuppköp har med tiden blivit ett allt viktigare inslag i direktinvesteringarna.

Det gäller inte minst svenska direktinvesteringar. Under 1980-talet var svenska företag mycket aktiva i Europa. Bortsett från 1960-talet, 1991 och 1992 har investeringarna i utlandet genomgående överstigit investeringarna från utlandet.

Under slutet av 1980-talet uppstod en kraftig obalans i investeringsflödena till och från Sverige. Den hade flera orsaker, bl a:

- Oro bland svenska företag att de skulle hamna utanför den inre marknaden.
- Avregleringen av den svenska kreditmarknaden.
- Extremt hög likviditet i de svenska företagen.
- Överhettningen av den svenska ekonomin och den kostnadsstegring som följde.

Under andra hälften av 1980-talet riktade sig en allt större del av de svenska direktinvesteringarna mot EG. Dessförinnan hade främst Nordamerika väckt svenska investerares intresse.

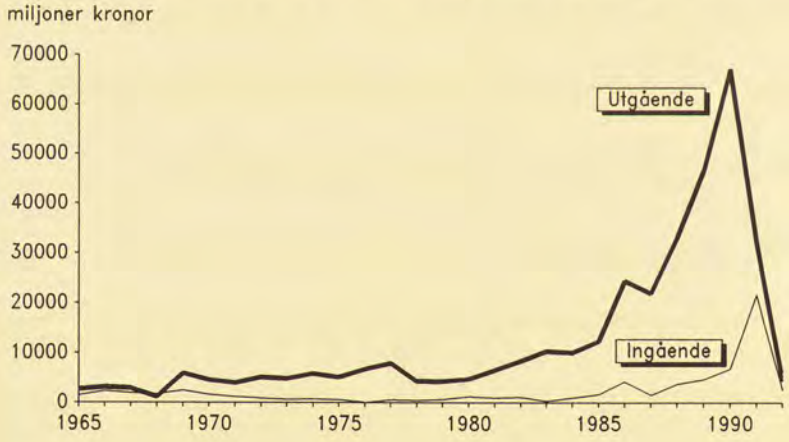
8 Enligt FN:s World Investment Report 1992.

Under perioden 1981-1985 gick ca 30 procent av de svenska utgående direktinvesteringarna till Nordamerika drygt 40 procent gick till EU-länderna.[9] Efter 1986 blev EG den största mottagaren av svenska direktinvesteringar. Under perioden 1986-1990 ökade EU-ländernas andel till ca 70 procent, medan USA:s andel halverades. En orsak var diskussionen och besluten om den inre marknaden.

Under början av 1990-talet vändes utflödena i ett visst nettoinflöde. En del av förklaringen ska sökas i lågkonjunkturen och i det faktum att företagen nu konsoliderade sig. Expansionen och investeringarna fick vänta till bättre tider. Men även Sveriges EG-ansökan, skattereformen och en ökad produktivitet bidrog till att företagen i högre utsträckning valde att förlägga verksamheter till Sverige. Inflödena hade dessutom sin grund i ett fåtal mycket stora företagsaffärer, som t ex Tetra Paks köp av Alfa Laval.

I en kommande högkonjunktur kan man dock vänta sig att att de utgående investeringarna åter tar fart, eftersom den svenska hemmamarknaden är för liten för storföretagen. Centralt i detta sammanhang blir då i vad mån Sverige kan attrahera inflöden från andra investerare.

Diagram 6.4 Utgående och ingående direktinvesteringar i Sverige exklusive vinstmedel 1965-1992 (1992 års priser, miljoner kronor)



Källa: Riksbanken.

9 Isaksson, M (1993), De svenska direktinvesteringsflödena i ett internationellt perspektiv. Bilaga 14 till Ekonomikommissionen (SOU 1993:16).

Utländska företags direktinvesteringar i Sverige

Under tjugo år, mellan 1960 och 1980, dominerade USA de utländska direktinvesteringarna i Sverige. Andelen låg på drygt 50 procent av de totala flödena. Under 1970-talet började i stället västeuropeiska företag intressera sig för investeringar i Sverige.

Under 1980-talet kom framför allt investerare från andra Eftaländer som Finland och Schweiz (genom ABB) att dominera inflödena i Sverige. Bara 2 procent av de utländska företagens direktinvesteringar under perioden 1980-1992 kom från länder utanför Västeuropa.

Direktinvesteringarna har alltså ändrat ursprung. Spelar det då någon roll varifrån investeringarna kommer?

Ja, det kan det göra. Även innehållet – inte bara volymen – påverkar nämligen näringslivet och tillväxtförutsättningarna i mottagarlandet.

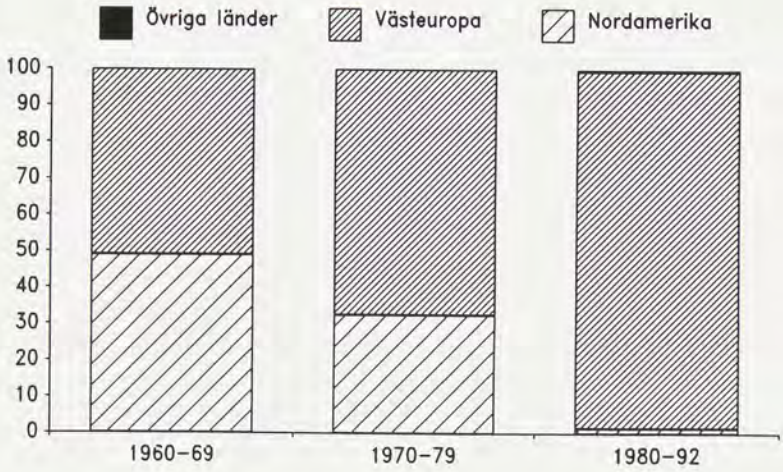
Västeuropeiska direktinvesteringar skiljer sig markant från de amerikanska. De amerikanska investeringarna har i hög utsträckning gjorts i syfte att få tillgång till svensk kompetens i "yrkes-arbetarintensiv" produktion.[10] Nordamerikanska företag i Sverige är i relativt stor utsträckning vertikalt integrerade. Det innebär i sin tur att dessa investeringar (liksom investeringar från Japan) bedöms ha ett högre teknologi- och kunskapsinnehåll, vilket ger betydande effekter för både tillväxttakten och strukturomvandlingen.

Västeuropeiska direktinvesteringar har däremot framför allt bestått av företagsallianser – som vid bildandet av ABB och Tetra-Laval – samt företagsförvärv för att komma in på den lokala svenska marknaden. Det har givit upphov till strategiska och horisontella investeringar eftersom företagen sökt undslippa kostnader för export i form av t ex transporter eller gränskontroller. Sådana investeringar kan vara viktiga för arbetstillfällena. Men de har inte samma gynnsamma effekter för svensk ekonomi vad tillväxten beträffar.

Mot bakgrund av investeringsmönstren under 1970- och 1980-talen med negligerbara flöden från Nordamerika och Japan förmedlar det bilden av att Sverige har blivit mindre attraktivt som lokalisering av kompetenskrävande vertikalt integrerad verksamhet.

10 Samuelsson (1977).

Diagram 6.5 Utländska direktinvesteringar i Sverige 1960-1969, 1970-1979 samt 1980-1992 per region (procent)



Källa: Riksbanken.

Vad har då varit drivkrafterna bakom de utländska företagens beslut att investera i Sverige?

I den enkätundersökning, som vi diskuterade tidigare och som ställdes till utlandsägda företag med verksamhet i Sverige, betonades särskilt tillträdet till den svenska marknaden.[11]

Tillgången till den svenska marknaden ansågs emellertid betydligt viktigare för EU-företag än för företag med bas utanför EU. För icke EU-företag med verksamhet i Sverige var det i stället tillgången till kompetent arbetskraft och kompetenta leverantörer som lockade mest.

Stabil politisk miljö angavs också som en viktig förutsättning.

Avgörande för den framtida utvecklingen av investeringsflödena blir därmed vilket förhållande Sverige väljer att ha till EU och den inre marknaden. Direktinvesteringar innebär, som vi har kunnat konstatera, långsiktiga åtaganden och långsiktiga risker. Därför tenderar investerare att föredra stabila länder framför instabila.

Skillnaderna kommer förmodligen att bli tydligast när det gäller möjligheterna att locka amerikanska och japanska investeringar till Sverige. Men det kommer också att märkas olikheter när det gäller

11 Lindgren (1993).

innehållet i de investeringsflöden som kommer från andra västeuropeiska länder.

Vi ska nu se lite närmare på hur direktinvesteringarnas volym och innehåll kan komma att påverkas i de olika anslutningsalternativ som Sverige står inför.

6.8 Direktinvesteringarna vid de olika EU-alternativen

Vi ska nu återvända till den uppdelning i ingående – utgående, horisontella – vertikala – strategiska investeringar som vi diskuterade inledningsvis i avsnitt 6.5 .

Nedan kommer vi att använda oss av den analys som gjorts i bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen. Vi delar de *kvalitativa* bedömningarna som gjorts i bilagan. När det gäller de olika kvantifieringarna vill vi dock understryka den stora osäkerhet som alltid ligger i bedömningen av investeringarnas utveckling.

Det är viktigt att understryka att bedömningarna är gjorda under förutsättning att statsmakterna för samma ekonomiska politik i alla tre alternativen. I praktiken spelar den ekonomiska politik som faktiskt förs en avgörande roll för den investeringsutveckling som verkligen realiseras.

För utvecklingen av direktinvesteringarna blir följande faktorer av särskild betydelse:

- hur tillgängliga marknaderna blir,
- hur stabila förhållandena på och villkoren för dessa marknader är,
- vilket inflytande företagen eller deras intressenter har på relevanta beslut,
- konkurrensen,
- hur handelspolitiken utformas gentemot tredje land,
- kostnadsutvecklingen i Sverige relativt omvärlden.

Vi ska först studera hur de totala direktinvesteringsflödena kan tänkas påverkas. Därefter ska vi se hur innehållet i dessa flöden kan komma att förändras i de olika alternativen.

I bilaga 7 till utredningen uppgår nettoskillnaderna i ingående och utgående investeringsflöden till så mycket som plus 1 procenten-

het som andel av BNP vid ett medlemskap. Om Sverige står utanför den inre marknaden kommer nettoutflödet bli ungefär 1 procentenhet större än vid EES-avtalet.

Vid ett medlemskap i EU skulle, enligt beräkningarna i bilaga 7, de *utgående* direktinvesteringarna minska något. Vid en situation utan EES-avtal skulle utflödet i stället jämfört med EES-alternativet öka med nästan en hel procentenhet. Orsaken är naturligtvis handelshindren. Om Sverige blir medlem behöver svenska företag inte vidta horisontella, utgående investeringar i samma utsträckning för att få del av den inre marknaden.

Störst blir dock skillnaderna när det gäller *ingående* direktinvesteringar, dvs utländska företags beslut att satsa i Sverige. Vid ett medlemskap bedöms de ingående direktinvesteringarna öka kraftigt jämfört med EES-avtalet – med uppemot 1 procent av BNP årligen. I dag motsvarar det ett inflöde om ca 14 miljarder kronor.

Tabell 6.7 Uppskattade skillnader mellan EES-avtalet och EU-medlemskapet med avseende på ut- och ingående direktinvesteringar som andel av BNP vid tillväxt i EU samt gynnsam utveckling i Östeuropa

Typ av investering	EU-medlemskap
Utgående investeringar	-0,2
Ingående investeringar	0,7-1,0
Netto	**0,9-1,2**

Anm.: I intervallen representeras den första siffran av om Norge och Finland är medlemmar i EU och den andra siffran av om dessa länder ej är medlemmar.
Källa: Andersson och Fredriksson (1993).

Ett svenskt medlemskap i EU innebär att de totala utgående direktinvesteringarna kommer att falla något. Det gäller eftersom företagen då vet att de fyra rörligheterna varaktigt kommer att kunna bestå, varför de inte av några strategiska eller marknadsmässiga skäl måste investera i ett EU-land. De ingående direktinvesteringarna väntas därtill öka med uppemot 1 procentenhet av BNP. Bland dessa märks särskilt de vertikala, mer specialiserade investeringarna. För att attrahera utomeuropeiska – framför allt japanska och amerikanska – investerare till Sverige krävs förmodligen ett medlemskap. Om Sverige är medlem medan t ex Finland och Norge inte är medlemmar kan Sverige också komma att attrahera sådana horisontella, "marknadsstyrda" investeringar som syftar till att producera för den nordiska hemmamarknaden.

Som framgår av tabellen uppstår vissa skillnader beroende på om Norge och Finland blir medlemmar i EU eller ej. Det beror framför allt på de horisontella investeringarna – dvs de investeringsinflöden som har närhet till marknaden som tyngsta argument.

Om Sverige ensamt blir medlem i EU, medan Norge och Finland står kvar med EES-avtalet, så kan Sverige förmodligen räkna med att bli bas för horisontella investeringar som syftar till att nå ut över hela den nordiska marknaden.

Alla investeringar får inte samma effekt. Vissa har större genomslag på strukturomvandlingen och tillväxten än andra. Några investeringar bidrar till ett högre förädlingsvärde.

Vi har tidigare diskuterat att en del investeringar – de vertikala – mer än andra satsningar strävar efter att dra nytta av olikheter i produktionsförutsättningar och s k komparativa fördelar.

När det gäller direktinvesteringar blir det för dessa investeringar mycket viktigt att handeln löper fritt, att exporten fungerar utan större tidsfördröjningar och att handelskostnaderna blir låga. I detta sammanhang blir det helt avgörande i vilken utsträckning de fyra rörligheterna – kapital, arbete, varor och tjänster – förverkligas och består.

Tabell 6.8 Uppskattade skillnader mellan EES-avtalet och en situation där Sverige helt och hållet står utanför den inre marknaden. Andel av BNP i procent vid tillväxt i EU och gynnsam utveckling i Östeuropa

Typ av investering	Alternativ
	Sverige helt utanför
Utgående investeringar	0,8
Ingående investeringar	-0,3
Netto	**-1,1**

Källa: Andersson och Fredriksson (1993).

Om Sverige skulle hamna helt utanför den inre marknaden genom att t ex EES-avtalet sägs upp kommer de utgående direktinvesteringarna att ta fart, som ett resultat av att företagen kan vilja tillförsäkra sig en plats på den inre marknaden. De ingående direktinvesteringarna kommer också att sjunka. Hur stor skillnaden blir beror på hur våra nordiska grannländer ställer sig till EU-medlemskapet. Totalt kan nettoeffekten på investeringskvoten komma att motsvara mer än 1 procent av BNP.

Ett medlemskap kommer därmed, enligt vår uppfattning, inte bara att generera större investeringsflöden in i Sverige. Ett medlemskap kommer även att bereda väg för mer kunskaps- och forskningsintensiv verksamhet. Effekterna därav sprider sig till små och medelstora företag, som fungerar som underleverantörer och uppdragstagare.

En situation där Sverige av en eller annan anledning skulle komma att stå utanför den inre marknaden kan i motsvarande mån få starkt negativ inverkan på näringslivet och ekonomin.

De ingående investeringarna blir begränsade, och syftar framför allt till att sälja på den svenska hemmamarknaden. De stora utgående investeringarna fortsätter. Eftersom det svenska näringslivet domineras av stora multinationella företag finns det en betydande risk för sysselsättningen och välfärden i Sverige om en allt större del av deras verksamhet växer utomlands. Det finns ingen anledning att tro att detta kan kompenseras av stora ingående vertikala investeringar.

Tabell 6.9 Hur påverkas olika typer av direktinvesteringar av ett medlemskap i EU jämfört med ett EES-avtal?

	Utgående	Ingående
Vertikala	offensiva	ökar
Horisontella	minskar	ökar
Strategiska	minskar	ökar

Källa: Bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen.

Jämfört med EES-avtalet kan man vänta sig att de utgående investeringarna minskar och att alla typer av ingående investeringar ökar vid ett svenskt EU-medlemskap. De utgående direktinvesteringar som beror på att företagen är osäkra på hur stabilt det svenska deltagandet i den inre marknaden är minskar. En del av de svenska utgående direktinvesteringar kommer att vara vertikala. Det beror på att möjligheten till specialisering ökar i svensk ekonomi. En del svenska direktinvesteringar kommer då att göras för att skapa komplementaritet mellan svensk och utländsk produktion. Detta är de "offensiva" vertikala investeringarna.

Av enkätstudierna framgick att det förmodligen är svårt att attrahera utomeuropeiska investerare om Sverige inte är fullvärdig medlem i EU. Av svaren att döma var ett europeiskt land antingen med i EU eller så var det inte med. Några större förhoppningar om att ett Sverige utanför EU, utan mycket stora förändringar av de övriga villkor som investeraren har att ta ställning till, ska kunna locka hit amerikanska och japanska investeringar bör man därför inte hysa.

EU-länderna kan däremot även i fortsättningen vara intresserade av att investera i Sverige. Men då handlar det förmodligen främst om att få tillgång till den svenska marknaden eller – vid vertikala investeringar – om att komma över råvarunära verksamheter, för vidarebearbetning och vidareförädling vid produktionsanläggningar i andra länder.

Tabell 6.10 Hur påverkas direktinvesteringarna (jämfört med EES-avtalet) om Sverige står utanför den inre marknaden?

	Utgående	Ingående
Vertikala	defensiva	små
Horisontella	ökar	minskar
Strategiska	ökar	minskar

Källa: Bilaga 7 till utredningen.

I en situation där Sverige skulle hamna utanför den inre marknaden kommer de ingående investeringarna att bli små samtidigt som de utgående investeringarna ökar. De vertikala ingående investeringar som äger rum kommer att göras av EU-länderna och framför allt syfta till att integrera råvarunära verksamheter till vidareförädling i utlandet. Investeringarna skulle därmed kunna få viss "kolonial" karaktär. Om Sverige inte finns med i den inre marknaden kommer framför allt investeringarna i produktion av differentierade industrivaror att påverkas. Dessa varor löper risk att diskrimineras vid t ex offentlig upphandling. De utgående vertikala investeringar som svenska företag gör kommer framför allt att vara av defensiv karaktär, för att värja sig mot detta hot.

6.9 Konsekvenser för olika typer av företag och sektorer

Stora företag svarade 1990 för ca 70 procent av det totala investeringsvärdet i industrisektorn. Små och medelstora företag – med högst 200 anställda – svarade för resterande 30 procent.

Storföretagen kan, vilket vi diskuterade ovan, ganska enkelt bestämma sig för att vidga sin produktion utomlands. De mindre industri- och tjänsteföretagen har inte samma möjligheter.

Men direktinvesteringar får konsekvenser även för dem. Det beror på att de mindre företagens investeringar har visat sig starkt korrelerade med investeringarna hos de stora multinationella företagen. När stora koncerner expanderar ökar investeringarna även hos andra aktörer i ekonomin.[12]

Enligt Braunerhjelm (1991) är svenska småföretag utpräglade hemmamarknadsföretag med låg exportandel och nästan obefintlig utlandsproduktion. Deras förhållande till den inre marknaden påverkas därför mer indirekt än direkt.

Företagens investeringar samvarierar med konjunkturen. I regel vänder storföretagens investeringar först. Därefter följer små och medelstora företags investeringar.

De stora företagens investeringsvolymer är förhållandevis stabila över tiden. Det betyder dock inte att de investerar en bestämd andel just i Sverige. När storföretagen gör upp sina investeringsstrategier har de att välja på att investera i Sverige och/eller i något annat land. Om storföretagen väljer att investera större delen utomlands påverkas de mindre företagen och deras investeringsvolymer negativt.

Väljer storföretagen att investera i Sverige påverkas de mindre företagen positivt. Med andra ord kommer de mindre företagen att förstärka effekten av storföretagens beteende. Eftersom de mindre företagen står för en växande del av investeringarna kan effekterna i samhället i sin helhet komma att bli kraftiga.

Stora företag har redan tidigt genomfört betydande horisontella investeringar. För dem innebär inte EES-avtalet någon större skillnad. En viktig direkt effekt av ett EU-medlemskap blir att deras möjligheter att påverka produktstandarder och regelverk ökar (se ruta 6.1 för ett exempel från skogsindustrin).

12 Braunerhjelm (1993) refererad i bilaga 7.

Ruta 6.1 – Vad betyder inflytandet för företagen?

Ett praktiskt exempel från skogsindustrin
För företagen blir det av stor betydelse att kunna påverka de regler som finns och kommer att införas inom EG – regler som Sverige genom EES-avtalet under alla omständigheter måste följa om inte EES-avtalet ska urholkas.
Inom skogsindustrin finns flera aktuella branschfrågor där möjligheten till påverkan är synnerligen viktig.

Konkurrensfrågor
Sedan länge har pappersindustrin på kontintenten och i Storbritannien med sina relativt små enheter känt sig hotade av den skandinaviska industrins stora anläggningar. Den europeiska pappersindustrin har på olika sätt försökt påverka sina regering att sätta upp hinder för en utbyggnad av den skandinaviska industrin. Alltsedan frihandelsavtalet slöts 1972 har det funnits ett latent hot mot den svenska industrins utbyggnadsplaner. Dessa hot har gått ut på att få Kommissionen att med hänvisning till EG:s konkurrenslagstiftning ingripa mot "för höga" massapriser från Norden och/eller reagera mot påstådd dumpning på papperssidan.

Senast under 1993 begärde den franska regeringen att Kommissionen skulle inleda en undersökning om svensk och finsk pappersindustri bedrev dumpning inom vissa papperskvaliteter. Dessa och liknande hot har hållit tillbaka investeringar i Sverige. De har i hög grad också påverkat de stora svenska förvärven av europeisk pappersindustri den senaste femårsperioden.

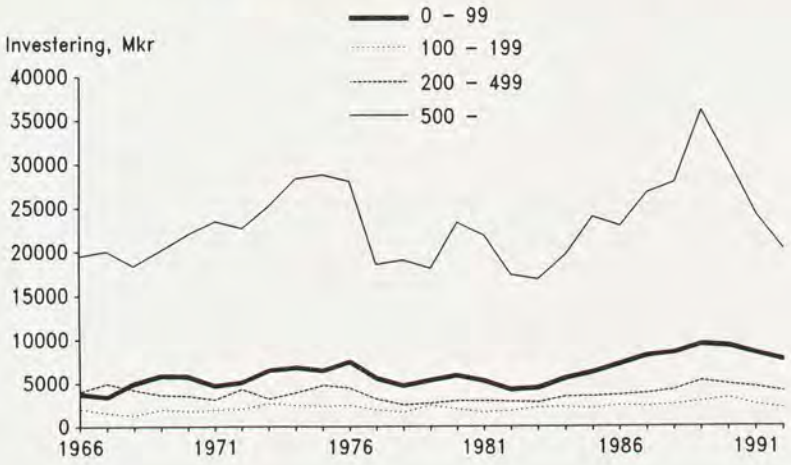
Returpapper/återvinning
Flera EU-länder, framför allt Tyskland, driver frågan om återvinning av returpapper på ett sätt som missgynnar länder som Sverige och Finland, vars pappersindustri i huvudsak baseras på färska fibrer. Det föreligger stor risk att pappersindustrin i de nuvarande EU-länderna försöker få till stånd sådana regler som gynnar den egna, i stor utsträckning returpappersbaserad industrin. I exempelvis Belgien införs från och med 1995 en s k Eko-skatt som kraftigt försvårar svensk pappersexport på produktområden där denna konkurrerar med belgisk pappersindustri. Möjligheterna att påverka gemensamma EG-regler inom återvinnings- och returpappersområdet blir väsentligt större som medlem.

Transporter
För skogsindustrin är det viktigt att delta i och påverka utformningen av EG:s transportpolitik, t ex i fråga om mått och vikter. EG:s direktiv när det gäller tunga lastbilstransporter skulle innebära att skogsindustrins timmer och massatransporter fördyras med 1 400 miljoner kronor enligt Kommerskollegiums beräkningar. ("Konsekvenser av ett EG-medlemskap för svensk massa- och pappersindustri"). Om Sverige och Finland från början varit medlemmar och kunnat påverka direktivet skulle det sannolikt ha fått ett annat utseende. Det finns inbyggt i EG:s sätt att arbeta att man inte inför regler som är till stor nackdel för ett enskilt lands nyckelindustrier.

För små och medelstora företag innebär EU-medlemskapet en mer indirekt påverkan. För dem gav EES-avtalet den direkta effekten.

EU-medlemskapets större stabilitet innebär att företag som avsätter en del av sin produktion på export bör kunna göra en mer optimistisk bedömning av framtidsutsikterna. Medlemskapets positiva effekter på svensk ekonomi gynnar naturligtvis klimatet även för dessa företag.

Diagram 6.6 Industrins bruttoinvesteringar fördelade på företagsstorlekar 1971-1992 (1992 års priser)



Källa: SCB.

Tjänstesektorn har i de flesta länder tidigare skyddats från utländska medtävlare. Under senare år har emellertid konkurrensen skärpts. I framtiden väntas tjänstesektorn bli än mer internationaliserad. Därmed finns en stor potential både för väsentligt högre konkurrens och för ökade investeringar i tjänstesektorn.

Tjänster skiljer sig från varor i så måtto att det ofta krävs att företagen eller den som erbjuder tjänsten finns på plats och har direktkontakt med kunderna. Investeringar i tjänstesektorn kommer därmed att bestämmas framför allt av företagens intresse av att finnas med på marknaden.

Direktinvesteringar brukar förknippas med varuproducerande företag inom industrin. Även inom tjänstesektorn kommer emeller-

tid direktinvesteringarna att få en allt viktigare roll. Det gäller både in- och utgående investeringar.

Internationaliseringen av tjänstesektorerna måste av naturliga skäl gå via direktinvesteringar och inte via handel. Reglerna om fri rörlighet för arbetskraften är härvid centrala, eftersom de innebär att ett företag som så önskar kan ta med sig egen personal från hemlandet. Det innebär att det också för tjänsteinvesteringarna kan finnas osäkerhetseffekter som beror på sviktande tilltro till EES-avtalets stabilitet.

6.10 Sammanfattning av konsekvenser för investeringar

Vi har nu diskuterat hur både de totala investeringarna och de gränsöverskridande direktinvesteringarna kan komma att påverkas vid de olika alternativen.

Låt oss därför sammanfatta effekterna. Ett *EU-medlemskap* kan enligt vår uppfattning påverka investeringarna framför allt på två sätt.

1. *Den totala investeringsvolymen ökar*
   Vår bedömning är att ett beslut om ett svenskt medlemskap i EU kommer att leda till större tillförsikt om den svenska ekonomins framtid. Det kommer att bidra till en ökad investeringsaktivitet inom många områden, inte bara de omedelbart exportanknutna. Det är emellertid inom de internationaliserade delarna av ekonomin som verkningarna blir mest påtagliga. Ett EU-medlemskap kommer att leda till dels ett *ökat inflöde* av direktinvesteringar i landet, dels ett *minskat utflöde* av investeringar ut ur landet. Investeringskvoten i Sverige höjs. Anledningarna är flera:

- EU-medlemskapet ger en ökad stabilitet. Det innebär att företagen kan finna det lönsamt att satsa på exportproduktion snarare än på direktinvesteringar utomlands.
- Gränskontrollerna försvinner helt och hållet. Kostnaderna för ett exportinriktat företag att vara etablerat i det förhållandevis perifert belägna Sverige sjunker när t ex regler om ursprungsmärkning slopas.

- Vid ett medlemskap får Sverige direkt inflytande över utvecklingen av produktstandarder och det harmoniseringsarbete som pågår i EU:s regi. Behovet att själv finnas på plats minskar när den egna regeringen i ministerrådet kan föra e ns talan. För enskilda svenska företag kan möjligheterna att påverka gemenskapens regler vara direkt avgörande för konkurrenskraften.

Sammantaget innebär detta att investeringsvolymen i landet ökar. I bilaga 7 uppskattar Andersson och Fredriksson att investeringskvoten (det vill säga investeringarnas andel av BNP) vid ett EU-medlemskap kan höjas med mellan 0,9 och 1,2 procent av BNP som en följd av de ökade direktinvesteringarna.

Eftersom det framför allt är multinationella, stora företag som svarar för direktinvesteringarna, och eftersom deras investeringsbeslut får stora effekter för en mängd underleverantörer i Sverige, kan deras agerande ge stor *spridningseffekt* ut i ekonomin. Ett medlemskap innebär att deltagandet i den inre marknaden kan uppfattas som bestående. Det bör också betyda att fler företag i Sverige vågar ta steget att utvidga sin versamhet i Sverige. Det bör leda till *större expansionsinvesteringar* även i andra sektorer.

Uppdragsverksamheten och investeringar i tjänstesektorn kan väntas öka. Detsamma gäller efterfrågan på bygginvesteringar. Detta är en av de multiplikator-effekter som gör att investeringsuppgång i en sektor drar andra sektorer med sig.

2. *Investeringarna får en annan inriktning, vilket på sikt ändrar näringslivets struktur*
   Det märks framför allt i in- och utflödet av direktinvesteringar. Vid ett EU-medlemskap ökar möjligheterna till specialisering i ekonomin. Andelen vertikalt integrerade investeringar kan komma att stiga. Teknik- och kunskapsinnehållet ökar, och med det förädlingsvärdet. På sikt innebär det gynnsammare förutsättningar för kapitalbildningen, en mer kunskapsintensiv näringslivstruktur, och högre förädlingsvärde.

En situation där Sverige helt och hållet skulle hamna *utanför den inre marknaden* märks jämfört med EES-avtalet framför allt i storleken på de horisontella och strategiska investeringarna. Svenska företag kan då väntas försöka tillförsäkra sig marknadsandelar på främmande marknader för att undvika tekniska och ekonomiska

handelshinder. Vad gäller vertikala investeringar blir det skillnad i karaktären. Om Sverige helt står utanför EU väntas de vertikala investeringarna bli mer defensiva än med EES-avtalet.

Sammanfattningsvis innebär en situation där Sverige hamnar utanför den inre marknaden att investeringskvoten – som en följd av att Sverige får lägre inflöde och större utflöde av direktinvesteringar – sjunker med drygt 1 procentenhet jämfört med EES-avtalet.

En situation utanför den inre marknaden skulle då betyda dels lägre investeringskvot, dels sämre långsiktiga produktionsförutsättningar i svensk ekonomi. I denna situation kan expansionsinvesteringarnas andel sjunka. I den utlandskonkurrerande sektorn kan rationaliseringsinvesteringarna i stället komma att öka.

Osäkerheten om effekternas exakta storlek är givetvis stor. Om ett svenskt nej till EU uppfattas som inledningen till en mer inåtvänd svensk politik kan nedgången för direktinvesteringarna bli större än vad som indikeras av beräkningarna i bilaga 7.

Om å andra sidan ett uteblivet svenskt medlemskap kompenseras av en väsentlig förbättring av det svenska investeringsklimatet i övrigt – t ex genom ökad vinstandel och lägre löneandel – kan effekten bli mindre.

6.11 Konsekvenser för tillväxten och samhällsekonomin

Vi nämnde inledningsvis att investeringar är viktiga för samhällsekonomin av många olika skäl.

I det korta perspektivet har investeringar betydelse inte minst för den *efterfrågan* som de kan stimulera till i samhället. Investeringarna påverkas av förväntningarna om den egna ekonomins utveckling och samspelet med omvärlden.

I det lite längre perspektivet blir investeringarna viktiga eftersom de lägger grund för en högre tillväxt, en bättre reallöneutveckling och större ekonomiskt välstånd.

Kortsiktiga effekter: Efterfrågan och kapacitetsutnyttjandet

Ett beslut om EU-medlemskap kommer att få direkta effekter för investeringsvolymen både hos de företag som gör direktinvesteringar, liksom för de företag som dröjer på grund av bristande tilltro till den svenska ekonomins utsikter. Ett positivt beslut kan få stora kortsiktiga verkningar. Bruttoinvesteringarna i Sverige ligger i dag på en mycket låg nivå. Investeringskvoten begränsar sig till 17 procent av BNP att jämföra med tidigare 20 procent. Efterfrågan är svag. Arbetslösheten är hög. Den kraftiga deprecieringen av den svenska kronan har givit tendenser till utveckling av en dual ekonomi, med snabbt växande vinster i exportsektorn, men med betydande eftersläpning i övriga sektorer i samhället.

Vår bedömning är att ett beslut om svenskt EU-medlemskap får direkt effekt på näringslivets och den konkurrensutsatta sektorns investeringar. Ofta menas därmed investeringarna i industrin. Det är dock viktigt att komma ihåg att de fyra rörligheterna och stabiliteten i de villkor som omger deltagandet i den inre marknaden även påverkar tjänstesektorn och den efterfrågan och de investeringar som sker där.

De direkta effekterna sprider sig genom s k multiplikatoreffekter vidare i ekonomin. Ett uppsving i t ex den konkurrensutsatta sektorns investeringar sprider sig vidare till uppdragstagare, underleverantörer, konsulter och andra tjänstesektorer.

Ökad aktivitet i ekonomin kommer därtill att öka efterfrågan på byggnader och kontor, samt skapa förutsättningar för ökade infrastrukturinvesteringar.

Även om det initiala uppsvinget i investeringarna som andel av BNP inte blir så stort, kan det alltså genom spridningseffekterna likafullt ge kraftigt genomslag. Förändringar i den totala efterfrågan via investeringarna kan därigenom få en betydande effekt på aktiviteten i ekonomin, och därmed bidra till en ökad sysselsättning.

Ett nej till ett EU-medlemskap kan på kort sikt få en omvänd, starkt negativ effekt på investeringarna. Förväntningar spelar, vilket vi diskuterat tidigare, en central roll. Kapitalet är i dag mycket lättrörligt. Det söker sig dit avkastningen ter sig som gynnsammast i vid bemärkelse. Investeringsbeslut grundar sig på en mängd olika förhållanden. Stabiliteten är en viktig faktor i bedömningen.

Det är rimligt att räkna med att företagen uppfattar ett nej till ett EU-medlemskap som ett försämrat investeringsklimat. På kort

sikt kan det leda till minskade investeringsvolymer, och en ytterligare försvagning av kapacitetsutnyttjandet. Om investeringsaktiviteten hämmas ökar risken för att industrin redan efter en kort uppgång slår i kapacitetstaket. Faran är redan påtaglig inom delar av exportindustrin.

Sverige kan visserligen kompensera för sämre investeringsförutsättningar genom att stimulera investeringar på annat vis. Det kan t ex ske genom lägre bolagsskatter, högre vinstandelar och lägre löneandel. Vår bedömning är dock att detta kortsiktigt inte är ett realistiskt alternativ – vare sig ur statsfinansiell eller politisk synvinkel.

Sammanfattningsvis tror vi att beslut om EU-medlemskap ger direkt utslag i investeringsaktiviteten i Sverige. Ett beslut om ett svenskt medlemskap kan väntas leda till ökade investeringar, vilket höjer aktivitetsnivån i ekonomin via så kallade multiplikator- och acceleratoreffekter. En sådan utveckling skulle bädda för en snabbare återgång till fullt kapacitetsutnyttjande.

Långsiktiga effekter: Tillväxten och reallönerna

Skillnaderna i investeringar till följd av EU-medlemskap eller utanförställning ger utslag även i den långsiktiga BNP-utvecklingen.

Högre investeringar innebär att mer kapital omsätts varje år och att takten i strukturomvandlingen ökar. Det skapar förutsättningar för snabbare införande av ny teknik (vilket bl a kan ge positiva miljöeffekter), för uppgradering av produktionsmetoder, för snabbare tillväxt och högre förädlingsvärde.

Ekonomin skulle därmed kunna komma in i en god cirkel, där inte bara BNP-nivån utan själva den takt med vilken BNP växer blir högre. Vad kan då olika anslutningsalternativ betyda för investeringarna och därmed för tillväxten?

- Den inre marknaden påverkar investeringarna och tillväxten genom att konkurrensen ökar. Skärpt konkurrens leder till ökad effektivitet. Ökad effektivitet innebär allt annat lika att avkastningen på investeringar höjs. Höjd avkastning kommer då att locka till sig mer investeringar, vilket bör leda till en varaktigt större investeringsandel. Ett EU-medlemskap innebär att företagen kan räkna med att den högre *avkastningen*

blir bestående. Höjd investeringkvot kan ge en permanent bestående tillväxteffekt.

(En situation utanför den inre marknaden kan i gengäld innebära svagare konkurrens, och att en större del av investeringskapitalet lockas till EU-området. En studie av Haaland och Norman (1992) räknar med att avkastningen faller och att Eftaländerna som grupp får en lägre investeringskvot om de inte finns med på den inre marknaden.[13])

- Ett medlemskap innebär att Sverige kan vänta sig mer av specialiserade investeringar (vertikala investeringar). Dessa antas ha gynnsammare effekter på tillväxten än de investeringar som framför allt tar sikte på att sälja på den svenska eller den nordiska marknaden.
- Ett medlemskap kommer på kort sikt att få omedelbara effekter på *den inhemska investeringskvoten* i samband med att produktion för export framstår som en attraktiv möjlighet (det gäller inte minst nu efter den svenska kronans kraftiga depreciering) och de spridningseffekter genom ökad efterfrågan som detta i sin tur ger upphov till.

Den ökade kapitalbildningen ger upphov till en höjd produktionsförmåga i ekonomin. Det påverkar de långsiktiga tillväxtförutsättningarna.

Vad betyder då högre investeringar för tillväxten?

I bilaga 7 gör Andersson och Fredriksson bedömningen att utvecklingen av *direkt*investeringarna i de olika alternativen ger upphov till följande skillnader för tillväxten:[14]

Medlemskap	EES-avtal	Utanför
0,4 till 0,5 %	0	−0,3 till −0,4 %

13 Haaland och Norman skattar i "Is bigger Better?" från CEPR att Eftaländerna om de inte skulle omfattas av EES möter sjunkande avkastning på såväl arbetskraft som fysiskt kapital. Eftersom produktiviteten hos Eftas arbetskraft delvis beror på mängden insatt kapital per arbetare, skulle en långsiktig minskning i kapitalstocken förmodligen skada produktiviteten och lönerna för Eftaländernas arbetare. Effekterna skulle kunna bli så stora att högt utbildad arbetskraft, som är internationellt lättrörlig, söker sig bort från Eftaländerna och ger upphov till "brain-drain". Till dessa frågor ska vi dock återkomma i kapitel 8.

14 Notera att deras skattningar grundar sig på de nettoeffekter som uppstår genom summan av förändringarna av ingående och utgående direktinvesteringsflöden. De tar inte hänsyn till övriga tillväxteffekter.

Det innebär att det på sikt skulle uppstå betydande skillnader i produktionskapacitet mellan de olika alternativen. Efter några år kan en halv procent i årlig tillväxt göra stor skillnad.

Det visas av följande räkneexempel. BNP – det samlade värdet på alla varor och tjänster som producerades i Sverige – 1993 uppgick till 1 410 miljarder kronor (i 1992 års priser). Om ökningen av direktinvesteringarna höjer BNP-tillväxten med 0,5 procentenhet ger det årligen 36 miljarder kronor extra på BNP efter fem år och 72 miljarder kronor extra efter tio år.

Dessa beräkningar måste naturligtvis hanteras med största försiktighet. Vår avsikt med dessa siffror är heller inte att göra prognoser över tillväxtutvecklingen i Sverige. Vårt syfte är att illustrera olika utvecklingsbanor för svensk ekonomi beroende på om relationerna till den inre marknaden grundar sig på EES-avtalet som i dag, på ett EU-medlemskap i morgon eller på en situation där EES-avtalet i framtiden har eroderat eller sagts upp.

Exakt hur sambandet ser ut är oklart. Det beror inte minst på vilken typ av investeringar som avses. Höjd investeringskvot innebär totalt sett gynnsammare tillväxtförutsättningar.

En av de stora tvistefrågorna inom tillväxtteori är om BNP-effekterna av t ex en höjd investeringskvot blir bestående eller om de efter hand klingar av. Enligt traditionell tillväxtteori, vilken vi berörde i kapitel 4, sker ett engångslyft i produktionsförmågan. Enligt de nya tillväxtteorierna kan tillväxten hamna på en varaktigt högre nivå.

De flesta analyser ger ganska små effekter. Det beror ofta på att de nöjer sig med att göra statiska beräkningar. Tillväxteffekter är emellertid i mycket liten utsträckning statiska. Flera ekonomer har därför börjat fundera över hur inte bara BNP-nivån utan också själva tillväxttakten i BNP kan påverkas.[15]

Vi anser att det finns såväl empiriska som teoretiska skäl för att räkna med en bestående tillväxtökning. Tillväxteffekten uppkommer dock som vi såg ovan inte bara genom att direktinvesteringarna ökar den totala investeringsvolymen vid ett medlemskap i EU. Den uppkommer också genom att avkastningen på investeringarna kan leda till en höjd total investeringskvot i Sverige och genom att investeringarnas sammansättning kan förändras i en mer tillväxtbefrämjande riktning.

15 Se t ex Romer (1986) och Baldwin (1986, 1992).

Sammantaget innebär detta att ekonomin slår in på en annan tillväxtbana.

Det handlar då inte bara om övergående kortsiktiga BNP-höjningar. Vår bedömning är att effekterna genom den hårdare konkurrensen och genom ett ökat inslag av s k vertikala eller mer teknologiintensiva investeringar leder till långsiktigt högre tillväxttakt. Det innebär att de samlade investeringarna ökar genom att aktiviteten i ekonomin blir högre. Det drar med sig större investeringar i infrastruktur, bostäder och andra hemmamarknadsinriktade verksamheter. Effekten på de samlade investeringarna väger långt tyngre än följderna bara för direktinvesteringarna. I detta perspektiv förefaller en bestående höjning av tillväxttakten med en halv procentenhet inte som någon orimlig uppskattning, även om det saknas underlag för mer exakta prognoser.

Tillsammans med de bedömningar vi tidigare har gjort av de mer kortsiktiga effekterna betyder det att BNP-tillväxten under de närmaste åren kan bli väsentligt högre vid ett EU-medlemskap än om Sverige stannar vid EES-avtalet.[16]

Detta är enligt vår uppfattning den viktigaste samhällsekonomiska konsekvensen av ett svenskt EU-medlemskap: att investeringarna ökar och lägger grund för en starkare tillväxtutveckling och en bättre reallöneutveckling än vad såväl EES-avtalet och i synnerhet en situation utanför den inre marknaden gör.

Investeringarna kan visserligen höjas med andra medel, även utanför EU och även utanför den inre marknaden. Med det kommer i så fall enligt vår bedömning att ske till priset av en högre vinstandel och en lägre löneandel. Till dessa frågor återkommer vi i kapitel 8.

16 Antag t ex att effekten som följer på att investeringskvoten höjs leder till att tillväxten under de kommande fem-tio åren skulle öka med i genomsnitt 1 procentenhet. Det skulle i så fall innebära att Sverige a) efter fem år har att förfoga över drygt 70 miljarder kronor extra, och b) efter tio år har en BNP som ligger nästan 150 miljarder kronor högre än med EES-avtalet. Avsikten här är inte att göra prognoser, utan att illustrera hur stort genomslag också små förändringar av tillväxten kan få på de ekonomiska resurser som står till samhällets förfogande.

7 Strukturomvandling och teknisk utveckling

Syftet med detta kapitel är att utröna om, och i så fall hur, den svenska näringslivsstrukturen påverkas av integrationen och anslutningsalternativ med EU. Centrala inslag är hur utslagningen och nybildningen av kapital samt överföringen av resurser går till.

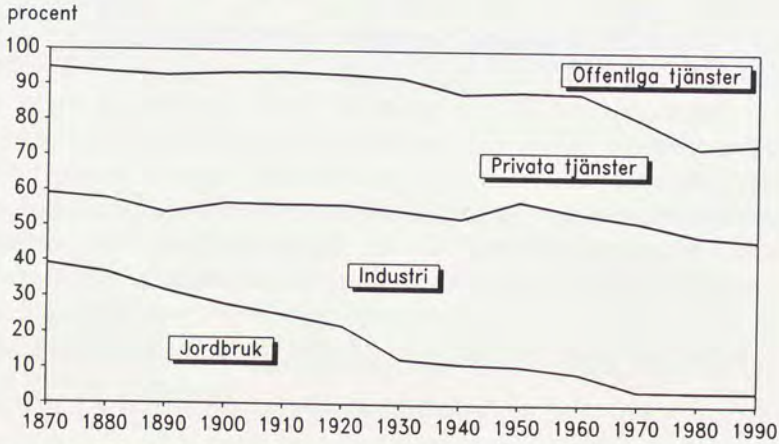
7.1 Strukturomvandling

Knappast något århundrade har varit så förändringsinriktat som 1900-talet. Nya tekniker och material har i ökande tempo ersatt äldre. Gamla produktionsmetoder har ersatts av nya.

En snabb tillväxt har omsatts i ökat materiellt välstånd och höjd levnadsstandard för de många. Ofta har impulserna kommit utifrån, i kontakterna med andra länder, genom importen och handelsutbytet; i kapitalflödet – men också idéflödet – över gränserna. Ett viktigt led i denna process har varit nedläggningen av gamla verksamheter och uppbyggnaden av nya – dvs hur gamla strukturer omvandlats och ersatts. Detta kallar vi strukturomvandling.

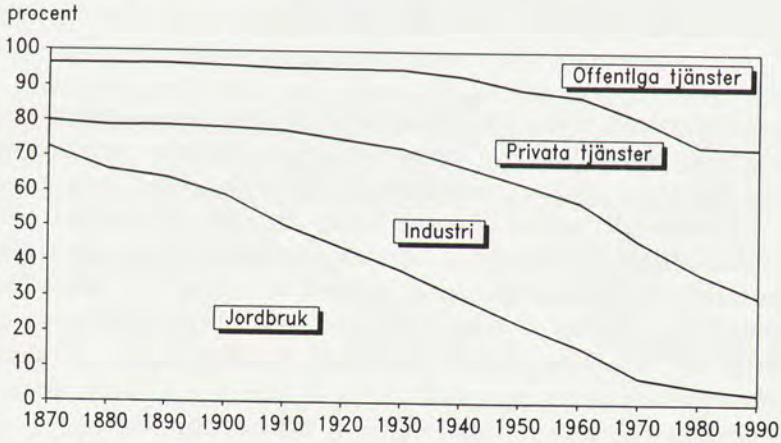
Omställningarna kan ibland bli både utdragna och smärtsamma. Osäkerhet väcker oro, och ibland motstånd mot det nya och okända. Men strukturförändringar är avgörande både för konkurrenskraften och de långsiktiga tillväxtmöjligheterna.

Diagram 7.1 BNP uppdelad på sektorer 1870-1990 (procentuella andelar)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Diagram 7.2 Sysselsättningen uppdelad på sektorer 1870-1990 (procentuella andelar)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Handel ger upphov till samhällsekonomiska vinster när produktionen anpassas efter komparativa fördelar eller för att dra bättre nytta av stordriftsfördelar. Övergången från gammalt till nytt kan dock ta tid. Anpassningen innebär kostnader när kapital och arbetskraft flyttas över till andra branscher eller till andra företag inom samma bransch.

Kostnaderna för en individ, en familj, ett hushåll eller en hel bygd av en strukturomvandling kan bli stora, och bör vägas in när de sammanlagda effekterna av integrationen och deltagande i den inre marknaden ska summeras. Men nya jobb och nya möjligheter kommer i längden att ersätta gamla och utrangerade verksamheter. Det gäller om arbetsmarknaden fungerar väl, och om de rätta drivkrafterna finns att starta nya företag och skapa nya arbetstillfällen. De neoklassiska ekonomiska teorierna räknar med att ekonomin på lång sikt rör sig mot ett jämviktsläge. Ett sådant exempel ges av den drastiska nedgången i antalet arbetande i jordbrukssektorn. Resultatet blev inte ökad arbetslöshet, utan att fler jobb skapades i andra sektorer. Strukturomvandling ger alltså inte nödvändigtvis i sig upphov till arbetslöshet. Vad som påverkas blir i stället lönebetalningsförmågan.[1]

Det är med andra ord mycket sällan frågan *om* en förändring ska ske. Det handlar snarare om *när* den sker, och med vilken styrka den slår igenom. Det innebär att kostnader inte kan undvikas, utan möjligen – och till varierande kostnader – förläggas vid olika tidpunkter.

Strukturomvandling innefattar tre processer:

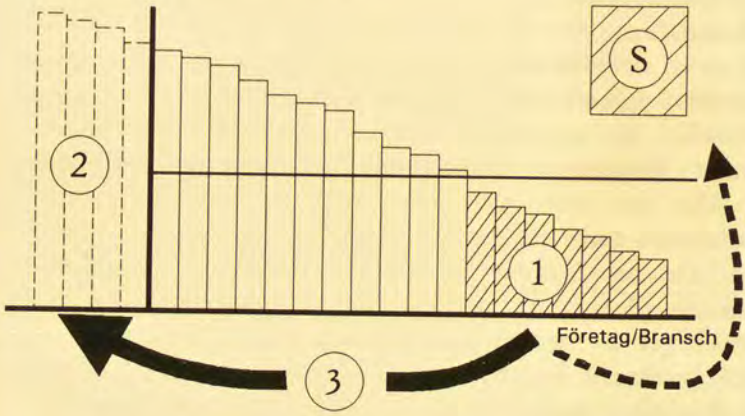
1. utslagningen av gammalt,
2. tillskapandet av nytt,
3. överföringen av resurser från gammalt till nytt.

Överföringen sker dels inom varje bransch, mellan olika företag, dels mellan branscher. Hastigheten och kraften i strukturomvandlingen bestäms av "omvandlingstrycket" i ekonomin. Detta kan stärkas eller försvagas.

1 Långsiktigt skulle arbetslösheten därmed inte överstiga den s k "strukturella arbetslösheten". Ibland har man trott att detta mer eller mindre skulle vara en utifrån given nivå. Senare forskning tyder emellertid på att det finns en tydlig risk för "hysteresis" och att tillfällig arbetslöshet blir permanent. Arbetsmarknaden och EG kommer dock att analyseras närmare i nästa kapitel.

Schematiskt skulle processen kunna illustreras i ett s k Salterdiagram (se ruta 7.1).[2]

Ruta 7.1 – Strukturomvandling



Diagrammet visar företag eller branscher i fallande ordning efter t ex hur lönsamma eller långsiktigt konkurrenskraftiga de är. Antag att denna lönsamhet eller överlevnadsförmåga bestäms av inhemsk eller internationell konkurrens och att gränsen för långsiktig överlevnad ligger vid den horisontella linjen.

Område 1 visar företag eller branscher som inte är långsiktigt lönsamma och som på sikt kommer att slås ut.

Område 2 visar företag eller branscher som genom nytt kapital och nya tekniker adderas till de konkurrenskraftigare företagen.

Takten i förändringarna bestäms av hur smidigt överföringen – märkt med siffran 3 i diagrammet – löper.

Det finns emellertid ännu en faktor att ta hänsyn till, som inte brukar fångas in i vanliga Salter-diagram. Det är förekomsten av en stor skyddad sektor, markerad med "S" i vårt diagram, in i vilken frigjorda resurser kan slussas och ur vilken de kan hämtas.

2 Se t ex W E G Salter "Productivity and Technical Change" (1969). Traditionellt har Salter-diagrammen använts för att beskriva strukturomvandling för industrisektorn i en sluten ekonomi, och ofta i samband med den s k Rehn Meidner-modellen. Vår avsikt här är dock att ta hjälp av uppställningen för en mer allmän diskussion om vilka effekter som följer av påverkan utifrån, dvs för en öppen ekonomi. Det innebär t ex att tillförseln av resurser för nybildande av kapital mycket väl kan komma från utländska direktinvesterare. Det innebär också att utslagning av gammalt kapital varken är en förutsättning eller en garanti för att det ska kunna uppstå nytt kapital.

En del branscher eller företag kommer ha svårt att klara den långsiktiga konkurrenskraften t ex till följd av omodern teknik. De utsätts därmed för ett starkt omvandlingstryck. På sikt kommer de att slås ut, givet att de inte ändrar inriktning, nyinvesterar eller vidareutvecklar sina produkter eller tekniker.

Tillskapandet av nytt bestäms bl a av den tekniska utvecklingen, affärsklimatet och drivkrafterna att investera.

Med nytt kapital och nya tekniker adderas allt fler företag (eller branscher) till de konkurrenskraftiga företagen.

Ekonomin är inte statisk. Strukturomvandling är en process. Gårdagens storsäljare kan bli morgondagens föredettingar. I mötet mellan gammalt och nytt skärps kraven.[3]

Ju större skillnaden är mellan olika branscher vad gäller efterfrågetillväxt, utveckling av internationell konkurrenskraft och produktivitet, desto snabbare förändras industrins sysselsättningsstruktur.[4] Förskjutningar av internationell konkurrenskraft mellan branscher har spelat en stor roll när det gäller strukturomvandlingen i den svenska industrin.

Strukturomvandlingen bestäms av omvandlingstrycket i ekonomin. För att detta ska vara högt krävs först och främst att det råder konkurrens. I en öppen ekonomi avgörs omvandlingstrycket i stor utsträckning av den internationella ekonomin.[5]

För att omvandlingen ska komma till stånd krävs det emellertid också att incitamenten – drivkrafterna – är riktiga. Resurser slussas då över från mindre effektiv till effektivare produktion.

Huvudfrågan blir därvidlag hur effektivt kapital- och arbetsmarknaderna fungerar. Företagsuppköp har t ex visat sig vara en viktig kanal för spridning av kunskap. Därför kan det vara viktigt att hinder mot företagsuppköp undanröjs. Om en innovation kräver att det bildas nya företag måste också riskkapitalmarknaderna fungera väl.

3 Ett mycket tydligt exempel ges av utvecklingen av varvsindustrin, som under det sena 1970-talet fick stora problem. I ruta 7.1 kan det illustreras med att varven halkade ner i område 1. När också Kockums i Malmö lade ner, byggde man en bilfabrik på det gamla varvsområdet. Saab hörde då till område 2 i diagrammet. Processen är dock inte statisk. Några år senare ställdes bilindustrin inför stora omstruktureringsproblem.

4 Se Lundberg (1988).

5 Omvandlingstrycket kan i ruta 7.1 illustreras av lutningen på kurvan – dvs om det är ett brant fall eller en mjukare sluttning från lönsammast till minst lönsam.

Det finns emellertid ännu en faktor att ta hänsyn till, som inte brukar brukar fångas in i vanliga s k Salter-diagram. Det är förekomsten av en stor skyddad sektor. Alternativet för frigjorda resurser är inte bara att övergå i nya konkurrensutsatta verksamheter. En del kan också "försvinna" ur kretsloppet, i så måtto att de slussas över i skyddade sektorer.[6] (På samma vis kan resurser naturligtvis tillföras från tidigare skyddade verksamheter, som utsätts för konkurrens och ställs inför effektivitetskrav.)

Vi ska i detta kapitel nedan diskutera hur strukturomvandlingen enligt dessa tre led kan tänkas förändras av EG:s strävan att bilda en inre marknad samt hur näringslivet kommer att påverkas beroende på vilken integrationsform som Sverige väljer.

7.2 EG och strukturomvandlingen

Den inre marknaden kommer att betyda en ökad konkurrens och därmed ett ökat tryck på utslagning av gammalt kapital. Men EG kommer också att underlätta nybildning av kapital och överföring av resurser. Detta sker genom de fyra rörligheterna, genom gemensamma forskningsprojekt och infrastrukturinvesteringar.

Innan vi behandlar vad den inre marknaden kan betyda för strukturomvandlingen i allmänhet och för Sverige i synnerhet, ska vi något beröra de direkta satsningar som EU-länderna gör gemensamt och som kan ha betydelse för strukturomvandlingen.

Forsknings- och industripolitiken

Rivaliteten på högteknologiområdet har på sina håll utmanat den klassiska handelsteorins grunder om frihandel och icke-intervention som grunden för välstånd. Anklagelser om illojal konkurrens och diskriminering utomlands har tjänat som alibi för nationella insatser på hemmaplan.

6 Detta var fallet t ex under 1970-talet när en stor del av de frigjorda resurserna och ökningen av arbetskraften sögs in i en expanderande offentlig sektor. "Inlåsningen" i förhållandevis mindre produktiva verksamheter här kan vara en förklaring till varför nybildningen av kapital var så pass svag i Sverige under 1980-talet, de potentiella goda förutsättningarna till trots.

I USA har ny litteratur växt fram som behandlar faktiska och förmenta orättvisor i upphandling och utveckling inom framför allt det högteknologiska området.[7] Gemensamt för dessa böcker är att de pläderar för en nationell stödpolitik, och för olika typer av långtgående ingripanden till förmån för den egna industrin.

Oron över att hamna på efterkälken i de branscher som tros höra framtiden till, har satt sina spår även inom EU och i diskussionerna om Europas framtid. En avgörande drivkraft bakom vitaliseringen under 1980-talet låg i iakttagelsen att EG sackat efter USA och – i än högre grad – Japan och Sydostasien.

Tabell 7.1 Forsknings- och utvecklingsutgifter (FoU) i USA, Japan och EG 1991 (andel av BNP)

Land	Procent
USA	2,8
Japan	3,5
EG	2,1

Källa: EG-kommissionen (1992).

Västeuropa är starkt vad gäller grundforskning. Den del av FoU som är direkt relaterad till produktionen är sämre utvecklad. För västeuropeisk FoU har forskningssamarbetet inom EU inneburit en viktig stimulans. Detsamma gäller det växande antalet projekt inom ramen för Eureka-initiativet. Stora förhoppningar knyts till den inre marknaden.

Forskning har betydande s k externa effekter. De ger positiva spridningseffekter även till andra branscher. Därför finns det en tendens att renodlade företagslösningar inte fullt ut tar hänsyn till den samhällsekonomiska nytta som forskning kan bidra med.

De gemensamma forskningsprogrammen i EU svarar för en begränsad andel av de anslag som spenderas inom EU-länderna. De kan likafullt vara viktiga, eftersom de kan avgöra om en viss typ av forskning kommer till stånd eller inte. EU planerar dessutom att öka den andel av den gemensamma budgeten som avsätts för forskning.

7 Ett av de mer uppmärksammade exemplen under senare år gäller presidentrådgivaren Laura d'Andrea Tysons bok "Who's bashing whom?".

Mellan 1992 och 1997 ska beloppen öka från 2,4 till 4,2 miljarder ecu. Då kommer FoU att svara för ungefär 5 procent av den totala EG-budgeten. Det rör sig visserligen inte om några väldiga summor. Men det säger en del om de prioriteringar som EU vill göra.

Satsningar på infrastruktur

Strukturomvandling har ofta uppstått som ett resultat av förbättrade kommunikationer. Nya infrastruktursystem har varit viktiga inslag i industrialismens förändringsfaser. När järnvägarna byggdes blev det möjligt att exploatera malmfyndigheter som låg oländigt till. Den norrländska stål- och malmexporten lade grunden för svensk blomstring i seklets början. Med telekommunikationerna och den elektroniska teknikens framsteg öppnar sig i dag radikalt nya möjligheter för produktion, arbete och lokalisering.

Bättre infrastruktur sänker transportkostnader och minskar därigenom de reala handelsbarriärerna. Avståndshandikapp minskar. Det betyder mer för geografiskt avlägsna länder än för dem som ligger centralt.

Kommissionen trycker i rapporten Europe 2000 hårt på de möjligheter som en utbyggd infrastruktur på gemenskapsbasis erbjuder. Eftersatta gränsregioner kommer, tror EU, att få betydligt bättre förutsättningar för såväl produktion som marknadstillgång.

Men infrastruktur handlar inte bara om vägar och järnvägar och andra traditionella fysiska investeringar. Det rör sig i allt högre grad om telekommunikationer, om trådlös teknik och elektroniska överföringar. EU har därför också låtit anta olika direktiv som t ex ska förbättra effektiviteten i sektorer som annars lätt utvecklar naturliga, nationella monopol. Det gäller t ex för telekommunikationer, där näten skiljs från driften. Det gäller också energiförsörjningen, där EU strävar efter en gemensam energimarknad.[8]

Investeringar i infrastruktur påverkar produktiviteten på flera olika sätt. De sänker transport- och transaktionskostnader, de ger bättre förutsättningar för underleverantörer och de stimulerar innovationsverksamhet, nyföretagande och avveckling av ekonomiskt föråldrade verksamheter.

8 Arbetet med den gemensamma energimarknaden har dock gått långsamt.

7.3 Den inre marknadens betydelse för strukturomvandlingen

Generellt sett gäller att möjligheterna till specialisering och vertikal integration ökar när tekniska och andra handelshinder avskaffas. Färre anläggningar behövs inom varje varuområde. Med stordriftsfördelar i produktionen blir det effektivare att lägga olika verksamheter på olika platser och via handeln och transporter förena olika delar i ett företag.[9]

Nyckeln ligger i principerna om ömsesidigt godkännande. Varor som provats och befunnits godkända vid en provningsanstalt i ett EU-land ska därefter få säljas fritt i ett annat land utan ny prövning.

En drivkraft bakom EG:s inre marknad är tron att framför allt handeln med högteknologiska varor – dvs varor från branscher som avsätter en stor andel resurser till FoU – ska öka.

Om man antar att den inre marknaden betyder att handelshinder slopas i ungefär lika stor omfattning i högteknologibranscher som i andra branscher, finns det i och för sig ingen anledning att vänta sig att den inre marknaden skulle få större effekter för högteknologin än för något annat.[10] Tar man emellertid hänsyn till att det finns stordriftsfördelar och produktdifferentiering, kan man vänta sig en snabbare tillväxt just när det gäller högteknologiska verksamheter än för andra. Lundberg (1990) har funnit vissa belägg för att det faktiskt förhåller sig så.

I samma riktning pekar resultaten i bilaga 7 till betänkandet. Strukturen kommer att variera beroende på om Sverige deltar i EG:s inre marknad eller inte. Som vi diskuterade i kapitel 6 väntas de s k vertikala investeringarna öka vid ett medlemskap i EU. Dessa investeringar har generellt ett högre teknikinnehåll eftersom de bygger på specialisering.

EES-avtalet likställer forskning inom och utom EU när det gäller stöd och anslag till olika projekt. Risken finns annars att forskningen

9 För en diskussion om detta och de multinationella företagens roll, se t ex Economist den 27 mars 1993.

10 Se t ex Jan Fagerberg "Technology, Trade Structure and Economic Integration" (1993).

inom storföretagen i högre utsträckning än hittills flyttar till anläggningar inom EU.

Ytterligare en faktor som kan tala för en ökad högteknologisk inriktning av den svenska näringslivsstrukturen hänger samman med EU:s egna industripolitiska ambitioner. EU lägger stora resurser på forskning och samarbete kring olika högteknologiprojekt. Högteknologi antas ha externa effekter, som kommer även andra sektorer till gagn. Ett och ett blir kanske inte två utan tre. Det verkar dessutom finnas stordriftsfördelar även när det gäller humankapital och specialkompetens.[11]

Hur kraftig kommer strukturomvandlingen att bli?

Deltagandet i den inre marknaden – antingen genom ett EU-medlemskap eller genom EES-avtalet – kommer att påverka olika näringar olika starkt.

Den inre marknaden kommer t ex att öppna den offentliga sektorn för konkurrens. Det innebär att stora sektorer som tidigare varit skyddade plötsligt får samma krav på förändring och långsiktig överlevnad som tidigare konkurrensutsatta sektorer.

Det går emellertid inte att peka ut vinnare eller förlorare. Ekonomin är inte statisk, förändringarna inte av engångskaraktär. Det kommer att finnas branscher där man kan vänta stora omställningsproblem. Det kommer att finnas branscher där man kan vänta betydande vinster. Viktigare ändå är att det kommer att finnas företag inom alla dessa branscher som kommer att visa sig mer eller mindre skickliga på att bemöta och hantera de förändringskrav och det omvandlingstryck som de utsätts för.

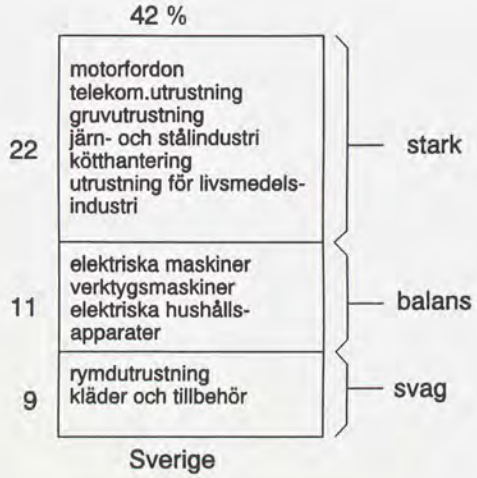
11 Henreksson, M (1992).

Strukturförändringar för industrisektorn

Efta och SIND (numera Nutek) har uppskattat vilka branscher och industrisektorer som kommer att utsättas för starkast omvandlingstryck i samband med att den inre marknaden förverkligas.[12]

Mellan 42 och 48 procent av tillverkningsindustrin räknas till gruppen känsliga branscher. Tillsammans svarar de för 39 procent av Sveriges samlade export. Det är mycket svårt att på förhand säga något om vilket det slutliga utfallet blir.

Diagram 7.4 Den inre marknaden och sektorer utsatta för stort omvandlingstryck i Sverige (procent av industrisysselsättningen)



Källa: Efta.

Känsliga är framför allt tekniktunga branscher, som maskindustrin, elektroindustrin och motorfordonsindustrin. Andra utsatta branscher är konsumtionsindustrin, livsmedelsindustrin och övrig transportindustri.

Svårigheterna blir störst och skärpningen av omvandlingstrycket som hårdast för branscher som innehaft en särställning, i den meningen att de på olika sätt har varit avskärmade från konkurrens

12 Se EFTA: European Economic Integration – Effects of "1992" on manufacturing industries of the Efta Countries, Occasional paper no 38/1992, samt Statens Industriverk (1991): Klara, färdiga, EG! Svensk industristruktur inför EG-92 av Peter Andersson och Camilla Ekstedt.

trots att de egentligen har arbetat i en konkurrensmarknad. Det gäller dem som varit skyddade genom handelshinder, t ex livsmedelsindustrin, eller gynnats av statlig upphandling.[13]

Strukturförändringar för tjänstesektorn

Intressantare än industrisektorn är kanske ändå förändringarna för tjänstesektorn. Tjänstesektorn spelar en stor roll för arbetsmarknaden. Inom EU-Efta är det framför allt inom den offentliga sektorn som de nya netto-arbetstillfällena har skapat. I USA och Japan har tjänstejobben kommit till inom den privata sektorn. Tjänstesektorn har i betydligt högre grad än industrin varit nationellt orienterad. Ofta har den präglats av marknadsdominans och av förekomsten av lokala eller legala monopol. Den inre marknaden och beslutet om fri rörlighet för tjänster och kapital ändrar radikalt förutsättningarna.

Tabell 7.2 Grundläggande kännetecken för några tjänstebranscher

	Prisdifferentiering	Stordriftsfördelar	Regleringar och skatter	Tekniska skillnader
Banker			x	
Försäkring			x	
Flygtransporter	x	x		
Vägtransporter		x	x	
Telekommunik.	x		x	
Management kons	x			
Turism	x			
Distribution	x	x		
Byggnation	x	x		x

Källa: Kommande Efta-studie (våren 1994).

Etableringsfrihet ska råda på den inre marknaden, oberoende av nationellt ursprung. Principen om det ömsesidiga erkännandet inne-

13 Här bör man emellertid också beakta att konkurrenterna förmodligen också varit skyddade av liknande bestämmelser i sina egna hemländer. Svenska företag väntas hävda sig gott i den konkurrensen.

bär att ett företag som fått tillstånd att sälja tjänster i ett EES-land också kan göra det i andra EES-länder, under villkor att företaget uppfyller de nationella krav som ställs på branschen.

Principen om likabehandling innebär vidare att myndigheterna i ett EES-land ska behandla företag från andra EES-länder på samma sätt som sina egna. Först och främst kommer tjänster som riktar sig till företag att utsättas för konkurrens. Enligt en bedömning som Nutek gjort av EES-avtalets effekter för tjänstenäringarna (1993) kommer integrationen att betyda två saker:

1. Möjligheterna att differentiera marknaderna minskar bl a genom större uppköpsområden och bättre tillgång till internationellt management.
2. Marknadstillväxten stimuleras bl a genom fler transporter och bättre telekommunikation.

För bankerna och försäkringsbolagen i tabellen ovan innebär den inre marknaden att de nationella regleringarna försvinner, men i viss utsträckning ersätts av andra regler. Transporter och telekommunikationer kännetecknas både av stordriftsfördelar och långtgående regleringar, och kan vänta sig stora förändringar både vad gäller marknadsvidgning och företagskoncentration.

Tabell 7.3 Förväntade struktureffekter av den inre marknaden på olika tjänstesektorer

		Branschkoncentration Oförändrade	Ökar
Marknads-integrering	Ökar Integrerade marknader	Bank Försäkring Byggnation (fysisk) Vägtransporter (fysisk)	Luft-transporter Telekommunikationer Vägtransporter (kontrollen)
	Oförändrade Segmenterade marknader	Turism Management	Distribution

Källa: Kommande Efta-studie (våren 1994).

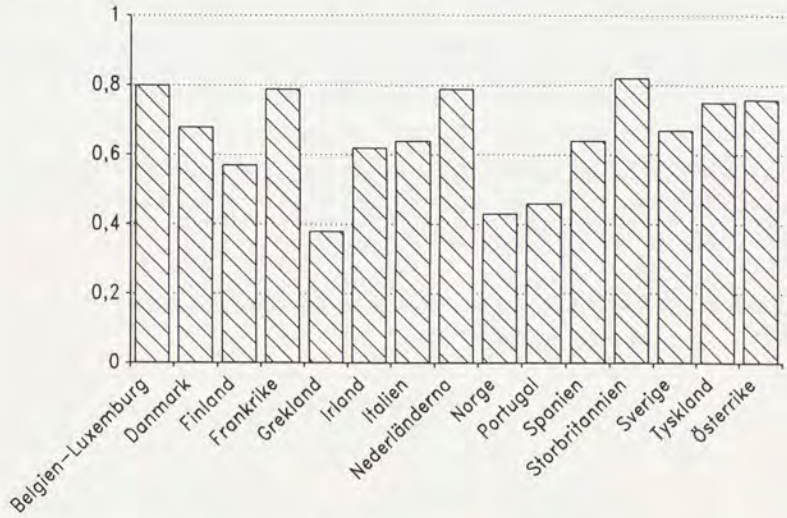
Exakt hur långtgående och omfattande strukturomvandlingen inom tjänstenäringarna blir är emellertid osäkert. För en stor omställning talar det faktum att tjänstesektorerna länge varit skyddade av nationella monopol och av att t ex det tidigare Gatt-avtalet inte har omfattat tjänstehandel.

För en *lugnare utveckling* talar att olika språk, kulturskillnader och skilda affärsseder medför vissa begränsningar, även efter det att formella hinder har rivits.

Strukturförändringar i stort

Handel baserad på komparativa fördelar ger huvudsakligen upphov till strukturomvandling mellan branscher. Handel grundad på stordriftsfördelar ger framför allt upphov till strukturomvandling inom branscher.

Diagram 7.5 Den intraindustriella handeln i Sverige och EU



Källa: Assarsson/Olsson (1993) och OECD, Foreign Trade by Commodities 1991, Volume I-IV.

Sveriges intraindustriella handel – dvs handel med likartade varor inom en och samma bransch – var 67 procent år 1991.[14] När företag internationaliseras, svenska liksom utländska, blir det ännu viktigare att produktionsfaktorer lätt kan flyttas över nationsgränser. Om man antar att kapital och arbete är mer rörligt inom än mellan

14 Bilaga 2 till utredningen.

sektorer skulle den intra-industriella handeln ge upphov till lägre kostnader för omvandlingen än den inter-industriella handeln.

Tidigare europeiska erfarenheter av integrationen tyder på att så är fallet. En anledning till att anpassningsproblemen blev mildare än väntat när EG en gång skapades var t ex att en stor del av handeln var av intra-industriell karaktär.

Även nu finns det en hel del som tyder på att den inre marknaden inte kommer att ge upphov till så våldsamma omställningsprocesser som det ibland har befarats. Det beror på att länderna i norra Europa har relativt likartade faktortillgångar. Utnyttjandet av komparativa fördelar skulle därför inte förändras så dramatiskt i och med den inre marknadens tillkomst.

Sammantaget finns det alltså skäl att tro att den inre marknaden visserligen kommer att medföra – och i viss mening redan har betytt – en omfattande strukturomvandling. Anpassningsproblemen för svensk industri bör emellertid inte behöva bli alltför svåra, eftersom Sveriges ekonomi i stor utsträckning präglas av branschintern (eller intraindustriell) handel.

7.4 Regionalpolitik och strukturfonder

Regionalpolitik kan ses som ett medel dels att lindra anpassningsproblemen och underlätta överföring av resurser dels att stimulera till nybildning av kapital.

Ibland har regionalpolitiken emellertid också kommit att användas för att hindra utslagning av gammalt, uttjänt kapital. I de fall utslagningen beror på en felaktig struktur och inte på att tiderna tillfälligt råkar vara dåliga har det varit en kostsam strategi.

Nybildningen har uppmuntrats t ex genom etableringsstöd och sänkta arbetsgivaravgifter inom vissa delområden. Anpassningen och överföringen av resurser har uppmuntrats genom stöd för omskolning och vidareutbildning av arbetskraft, särskilda insatser för arbetslösa ungdomar och äldre samt, där så behövs, bidrag till flyttning.

Den gemensamma marknaden ger upphov till omställningskrav. Vissa regioner kommer att få det svårare än andra. EU har för detta ändamål utvecklat ett system med s k strukturfonder. Vi återkommer till dem i kapitel 12.

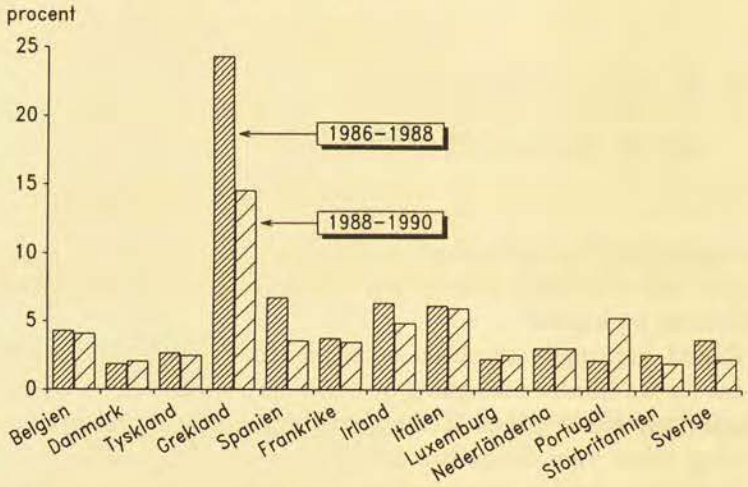
Ruta 7.2 - EG:s industripolitik

EG:s industripolitik har i stort sett två typer av instrument till sitt förfogande. Det ena är olika gemenskapsfinansierade utgiftsprogram, då framför allt ramprogrammen för forskning och utveckling samt de s k strukturfonderna. EG satsade under 1993 knappt 4 procent av sin budget på FoU och drygt 28 procent på strukturfonderna (mätt i 1992 års priser).

Det andra instrumentet är regleringar av olika slag, t ex angående standardiseringar och offentlig upphandling, men även på handelspolitikens och konkurrenspolitikens område.

EG:s industripolitik på längre sikt

Studerar man EU-ländernas nationella industripolitik finner man att det är vanligt med olika former av statsstöd till tillverkningsindustrin, i genomsnitt 14,6 procent av förädlingsvärdet för perioden 1988-1990. Detta är dock en klar minskning jämfört med 1986-1988, då stödet uppgick till hela 24,3 procent av förädlingsvärdet. Därefter kommer Italien, Portugal och Irland. Italien och Irland har minskat sina stöd, medan Portugal har ökat sitt (från 2,2 till 5,3 procent). Lägst stöd betalas ut i Storbritannien (2,0 procent), Danmark (2,1 procent) och Tyskland (2,5 procent).



Källa: EG-kommissionen (1992) och Näringsdepartementet.

Hur EG:s industripolitik kommer att utvecklas på sikt är inte helt klart. Medlemsländerna kan delas i två läger. Den ena gruppen vill ha en aktiv, selektiv industripolitik.

Den andra gruppen vill ha mer generellt inriktade åtgärder (framför allt inom infrastruktur- och utbildningsområden) samt föra en aktiv konkurrenspolitik.

Hur EG:s industripolitik kommer att utvecklas framöver beror med andra ord på hur dessa båda intresseriktningar kan komma överens. Ett svenskt inflytande över besluten på den inre marknaden kan ha betydelse vid denna avvägning (se vidare kapitel 9).

7.5 Strukturomvandlingen vid olika typer av integration

Under 1980-talet utvecklades svensk industri i riktning mot växande specialisering på produkter med lågt förädlingsvärde per sysselsatt, dvs med en låg insats av human- och realkapital per sysselsatt.

Specialiseringen kan sägas ha gått åt fel håll. Kapitalbildningen i form av investeringar, utbildning och utveckling av ny kommersiellt användbar teknologi har heller inte förmått att hålla jämna steg med omvärlden.[15]

Om Sverige deltar i den inre marknaden uppstår, vilket vi diskuterade i kapitel 5, en mängd "volymeffekter" i samband med att marknaden förstoras, marknadstillträdet ökar och nya affärsmöjligheter öppnar sig. Det kan bli särskilt viktigt för starkt specialiserade svenska produkter.

Sverige kan som deltagare i den inre marknaden dessutom påverka de standarder som arbetas fram. Svenska företag får möjligheter att göra sig hörda i olika tekniska kommittéer och driva igenom förslag. Genom att även svenska föreskrifter harmoniseras och standardiseras efter EU-normer kan svenska företag undvika diskriminering. De kan också dra nytta av stordriftsfördelar och serietillverkning.

Men också internt i Sverige – i näringslivsstrukturen på hemmaplan – väntar stora förändringar.

De svenska företagen har traditionellt haft sin FoU koncentrerad till Sverige. Andelen har legat kring 85-90 procent. Mellan 1986 och 1990 ökade dock den utländska andelen till drygt 16 procent.[16]

Avgörande för framtiden är vad som sker med den forskningsintensiva produktionen. Mycket talar för att modern teknologi kräver att forskning och utveckling ligger nära den avancerade produktionen. Om produktionen flyttar, finns stor risk att forskningsavdelningarna följer efter. Sverige är i detta avseende mycket sårbart. Det privata näringslivets forskningsinvesteringar domineras av bara tio företag. Tillsammans svarar de för 90 procent av forskningsvolymen. Det innebär i sin tur att det räcker att några av dem flyttar

15 Hansson och Lundberg (1991).

16 Thomas Andersson, IUI, vid EG-konsekvensutredningens investeringshearing den 1 juni 1993.

ut sina avdelningar för att att effekterna ska bli dramatiska för den långsiktiga teknologiska utvecklingen i landet.

Den teknik som utvecklas i Sverige leder emellertid inte automatiskt till att också produktionen sker i Sverige. I motsats till den allmänna föreställningen är Sveriges näringsliv – jämfört med andra industriländers – inte särskilt inriktat på kunskapsintensiv produktion. Tendens till ökad kunskapsintensitet finns, men är inte särskilt utpräglad.

Patent kan säljas eller ge upphov till direktinvesteringar utomlands. Sverige är stor nettoexportör av patent. Om Sverige hade haft samma relationer mellan utveckling och produktion som ett normalt OECD-land skulle andelen forskningsintensiva varor i svensk export vara dubbelt så stor. Försäljningsvärdet av licensöverskottet har uppskattats till mellan 5 och 15 miljarder kronor.[17]

Kontakten med omvärlden, öppenheten, är särskilt viktig när det gäller företagens kunskapsförsörjning. Inte ens i de stora ekonomierna svarar det egna landets forskning för mer än en del av näringslivets behov. Eftersom forskning verkar kräva en viss kritisk massa för att ge utdelning, blir det än viktigare för ett litet land att finnas med i större internationella forskningsprojekt och att få tillgång till resultat vad gäller senaste landvinningarna inom teknikutvecklingen.

Tabell 7.4 Patentansökningar per 100 FoU-anställda

	1975	1980	1985
Frankrike	66,5	81,9	72,5
Italien	62,7	58,3	71,2
Japan	80,3	75,4	94,5
Kanada	18,5	12,7	10,4[1]
Storbritannien	36,6	32,1	37,6[1]
Sverige	*123,8*	*106,8*[2]	*116,1*
Tyskland	82,2	91,3	79,5[1]
USA	23,3	20,9	22,1

[1] Avser 1983.
[2] Avser 1981.
Källa: Papachristodoulou, 1991.

17 Lennart Ohlsson (1993).

Även om Sverige kan få del av tekniksprídningen på den inre marknaden, spelar det roll för den nationella sysselsättningen om företagen lokaliseras här eller i ett EU-land. Det är också mot denna bakgrund som forskningen och kunskapsspridningen vid olika former av svensk integration ska utvärderas.

Vi kan sammanfatta analysen av vad integrationen och den inre marknaden kan tänkas betyda för strukturomvandlingen i Sverige på följande sätt:[18]

Generellt gäller att en sänkning av handelshinder ger upphov till specialisering *inom* branscher, dvs s k intra-industriella effekter. En avveckling av handelshinder, dvs förverkligandet av en fullständigt gemensam marknad, kommer att leda till en specialisering *mellan* branscher.[19]

Skapandet av den inre marknaden leder till att konkurrensen hårdnar. Om Sverige deltar – genom ett EES-avtal eller ett EU-medlemskap – gäller detta även för företag verksamma i Sverige. Flera tidigare skyddade företag blir då dessutom utsatta för konkurrens. Omvandlingstrycket i ekonomin ökar. Företag med låg lönsamhet får svårare att hävda sig. Allt annat lika innebär det skärpta krav på effektivitet och förändring.

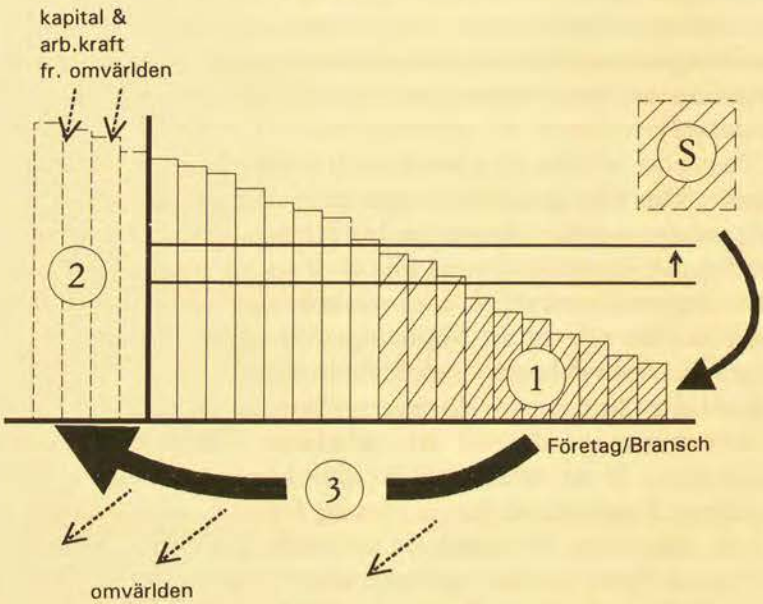
Samtidigt kommer överföringar av resurser från mindre lönsam till lönsammare produktion att underlättas. Tanken med de fyra rörligheterna är att en effektivare allokering – fördelning – ska stimuleras. Kapitalet ska kunna röra sig fritt och investeras där det ger bäst avkastning, oberoende av nationella sparkvoter. Människor ska kunna flytta mellan nationsgränser utan hinder i form av arbetstillstånd och förlorade sociala förmåner. Det borde i sin tur underlätta möjligheterna att få del av specialistutbildad kompetens, och vidga flaskhalsar i produktionen. Det fria flödet för varor och tjänster bidrar dessutom till ökad effektivitet i lokaliseringen av företag, bl a genom möjligheterna till specialisering i produktionen.

18 I detta sammanhang bör man dock tänka på att en del av de resurser som frigörs "spiller över" på andra områden i den inre marknaden, eftersom både människor och företag får del av de fyra rörligheterna. En del av det kapital som frigörs vid strukturomvandlingar i Sverige kommer förmodligen att söka sig utomlands. En del av det internationella kapitalet kommer likaledes att söka sig till Sverige. För arbetsmarknaden gäller att människor som förlorar jobben här har möjlighet att söka sig utomlands. Flaskhalsar i Sverige kan vidgas med hjälp av personal utifrån osv. Tankemässigt skulle det kunna illustreras i vårt diagram med ytterligare pilar som visar flödena till och från omvärlden. För åskådlighetens skull avstår vi dock från att rita in dessa.

19 Se t ex Krugman och Venables (1990) och Krugman (1991).

Också förutsättningarna för kapitalbildningen påverkas. Den inre marknaden frigör resurser ur den tidigare skyddade sektorn i ekonomin. Genom integrationen väntas direktinvesteringarna i Sverige öka jämfört med en situation där Sverige står utanför den inre marknaden.

Ruta 7.3 – Sverige deltar i den inre marknaden



Skapandet av den inre marknaden leder till att konkurrensen hårdnar, vilket illustreras genom ett skift uppåt av den horisontella linjen. Flera tidigare skyddade företag blir utsatta för konkurrens vilket illustreras med ett flöde från "S"-sektorn. Omvandlingstrycket i ekonomin ökar. Företag med låg lönsamhet (1) får svårare att hävda sig.

Samtidigt kommer överföringar av resurser (3) från mindre lönsam till lönsammare produktion att underlättas.

Även förutsättningarna för kapitalbildningen (2) påverkas. Den inre marknaden frigör resurser ur den tidigare "S"-sektorn.

Det innebär att kapitalstocken förnyas i en snabbare takt, att teknikinnehållet höjs och att produktiviteten därmed ökar. Höjd produktivitet innebär i sin tur snabbare ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang måste man även ta hänsyn till de förväntade positiva effekter som uppstår genom att Sverige i den inre marknaden kommer i kontakt med EU:s olika forskningsprojekt och får möjlighet att ta del av de anslag som har avsatts i EG-budgeten. Volymen är begränsad. Spridningseffekten kan däremot bli betydande. Det är dock alltför vanskligt att ge sig in på några kvantifieringar.

Men slutsatsen är att den inre marknaden kommer att driva på strukturomvandlingen i alla dessa tre avseenden.

Effekter på strukturomvandlingen av ett EU-medlemskap

Skillnaden mellan EES-avtalet och ett medlemskap när det gäller strukturomvandlingen är inte så stor på kort sikt. På lite längre sikt kan det dock påverka vilken typ av investeringar som görs.

Med ett EU-medlemskap ökar förmodligen andelen s k vertikala investeringar. Det är investeringar som i hög utsträckning påverkar strukturen i näringslivet, eftersom de tenderar att locka till sig mer av samma kompetens. Vertikala investeringar kan därmed ge upphov till s k klustereffekter. Vid en viss gräns nås en kritisk massa där investeringar genererar nya investeringar.

Redan i dag kan man se tecken på klustereffekter inom data- och telekommunikationssektorn i Storstockholm. Ungefär 100 000 människor är beroende av denna sektor. Ca 65 000 är direkt sysselsatta inom branschen.

Krugman (1991) har t ex hävdat att den europeiska produktionen i betydligt högre utsträckning än hittills kommer att koncentreras när den gemensamma marknaden förverkligas. Om detta är bra eller dåligt för en enskild nation, beror naturligtvis på hur dess generella attraktionskraft och relativa konkurrensfördelar ser ut.

EES-avtalet kommer däremot att innehålla en större andel horisontella investeringar, dvs sådana investeringar som har närhet till marknaden som främsta argument.

Tillfälliga effekter på sysselsättningen kan också uppstå som en följd av att vissa företag och sektorer påverkas mer eller mindre positivt av ett medlemskap i EU. Omvandlingstrycket skapas framför allt av den ökade konkurrensen på den inre marknaden. För de flesta

sektorer och branscher kommer ett EU-medlemskap därvidlag inte att innebära någon skillnad jämfört med ett EES-avtal.

Det finns dock två viktiga undantag:

1. Det ena gäller effekterna på vissa sektorer som i dag inte ingår i EES-avtalet, men som följer på medlemskapet. Det gäller framför allt livsmedelsindustrin. Jordbruket öppnas först vid ett EU-medlemskap. Redan i dag finns dock avtal om fri handel mellan EG och Sverige för vissa jordbruksprodukter. Till detta återkommer vi i kapitel 10.
2. Det andra är mer långsiktigt och gäller generellt för hela ekonomin. Det beror på om EU:s ambitioner att skapa en gemensam europeisk valuta lyckas eller ej. En hårdvalutapolitik – och en valutaunion måste sägas vara det slutliga stadiet – ökar omvandlingstrycket i en ekonomi eftersom den utesluter nationella växelkursjusteringar. Effekterna av att frångå en s k ackommoderande växelkurspolitik – dvs en mjukvaluta-politik där kronans kurs anpassas allt eftersom företagens bokslut ändrar färg från svart till rött – innebär också starkare drivkrafter att utveckla mindre priskänsliga produkter. (Vi återkommer till effekterna av en eventuell valutaunion i kapitel 15).

För en rad branscher kan däremot EU-medlemskapet innebära bättre förutsättningar då det gäller kapitalbildningen. Kommerskollegium har t ex pekat på positiva effekter för svensk teko-, massa- och pappersindustri.[20] Den mest gynnsamma industriutvecklingen uppstår om betydande vertikala investeringar görs. Vinster uppkommer dels som en följd av teknologiöverföringen, dels som ett resultat av den ökade konkurrensen.

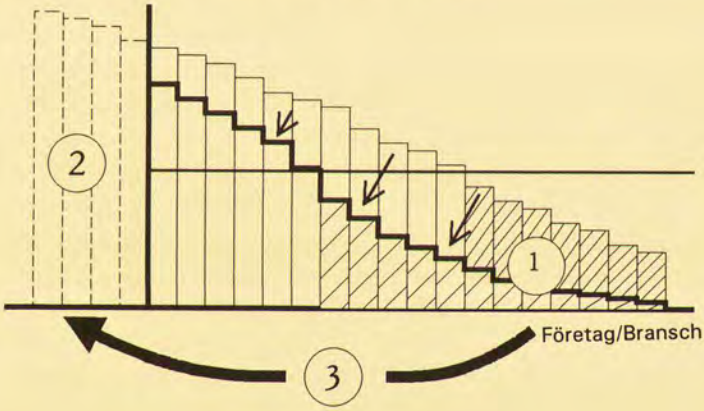
20 Kommerskollegium (1992) "Konsekvenser för svensk tekoindustri vid ett EG-medlemskap". Kommerskollegium, Industriförbundet och Skogsindustrierna (1992) "Konsekvenser av ett EG-medlemskap för svensk massa- och pappersindustri".

Effekter om Sverige står utanför den inre marknaden

Om Sverige inte deltar i den inre marknaden kan staten i princip välja sina egna regler och lagar. I den mån förändringarna gynnar ekonomin kan det emellertid ändå vara rationellt att stå kvar vid den EU-anpassning som redan har skett.[21]

Ett beslut att stå utanför den inre marknaden innebär ingalunda att Sverige slipper de omställningskrav som internationaliseringen och den inre marknadens existens för med sig. Fortfarande kommer ju svenska företag att konkurrera med europeiska bolag. Snarare rör det sig om skillnader i vilken takt strukturomvandlingen äger rum, och med vilka medel man väljer att i andra avseenden förbättra det svenska investeringsklimatet.

Ruta 7.4 – Sverige utanför EG:s inre marknad



En situation utanför den inre marknaden innebär att den relativa positionen för svenska företag försämras. Det kan i vårt diagram liknas vid ett skift nedåt av kurvan. Nybildningen av kapital går långsammare.

Dessutom försämras möjligheterna för överföring av resurser från gammalt till nytt. Detta illustreras med en relativt tunnare pil jämfört med den i ruta 7.3.

21 Sverige införde t ex den 1 juli 1993 en ny hårdare konkurrenslag, anpassad efter de förhållanden som gäller inom EU.

På kort sikt kan visserligen ett beslut att stå utanför den inre marknaden te sig lindrigare för företagen än ett beslut att delta. Konkurrensen blir inte fullt lika hård. Det omedelbara trycket på nedläggning av mindre konkurrenskraftiga verksamheter och omstrukturering av svensk ekonomi minskar. Men de företag och den del av näringslivet som har att hävda sig på världsmarknaden framför allt gentemot EU-företag, kommer mycket snart att känna av den konkurrensfördel som företag på den inre marknaden fått.

På lite längre sikt finns det därför en stor risk att ett beslut att stå utanför EU innebär ett större utslagningstryck för den utlandskonkurrerande sektorn i svensk ekonomi.

Visserligen kan man tänka sig att konkurrensnackdelar vänds i fördelar. Ökade lönsamhetskrav behöver inte vara av ondo, i vart fall inte för de företag som uppfyller dem. Hotet kan stimulera till höjd produktivitet, ökad effektivitet i användningen, större uppfinningsrikedom och bättre kontroll av resurserna.

För de stora exportföretagen är det antagligen enklare att på egen hand etablera sig på den inre marknaden genom att omlokalisera produktionen. Enligt investeringsstudien i bilaga 6 väntas de utgående direktinvesteringarna bli betydligt större om Sverige står utanför EU än om Sverige deltar i den inre marknaden. Det gäller för alla typer av investeringar – horisontella, vertikala och strategiska. Den avgörande skillnaden för strukturomvandlingens del märks framför allt i de vertikala investeringarna. Står Sverige utanför den inre marknaden kommer de utgående vertikala investeringarna i betydligt större utsträckning än annars att vara defensiva, dvs de kommer att ersätta – inte komplettera – inhemsk produktion.

Utslagningstrycket kan alltså väntas öka inom den konkurrensutsatta delen av svenskt näringliv. Möjligheterna att dra till sig resurser blir samtidigt mindre goda än vid ett deltagande. Sverige får t ex antagligen inte del av samma stora kapitalstock. Anpassningen kan dessutom gå trögare eftersom den fria rörligheten för arbetskraften inte kommer att omfatta svensk arbetsmarknad. Sverige får heller inte samma omedelbara tillgång till den idé- och teknikspridning som genereras av EU:s forsknings- och utvecklingsprojekt. Kapitaltillförseln kommer att kräva en högre avkastning, om den inte ska minska.

Även investeringarna och nybildningen av kapitalstocken påverkas. Andersson och Fredriksson (1993) räknar med att skillnaden i total direktinvesteringsvolym kan bli en dryg procentenhet lägre mätt som andel av BNP givet att Sverige väljer att stå utanför den inre marknaden.

Även utanför EU kan Sverige emellertid välja sin egen väg när det gäller t ex högteknologi. Investeringarna fordrar dock så stora belopp, att det inte är särskilt sannolikt att Sverige på egen hand kan uppbåda den volym som behövs för att mäta sig med de resurser som spenderas inom EU och som kommer företagen där till godo. Det talar i sin tur för att nybildningen av kapital kommer att bli långsammare än eljest.

Utslagningen vid ett beslut att stå utanför den inre marknaden riktar sig i första hand mot de företag som arbetar på exportmarknaden. Andra delar av ekonomin, t ex den offentliga sektorn, kan skenbart tyckas få mildare villkor, om Sverige inte omfattas av strängare konkurrensregler och krav på ekonomisk konvergens. Den offentliga sektorn står emellertid inför stora omställningskrav oberoende om Sverige deltar i den inre marknaden eller ej.[22] Risken är också stor att kraven på omställning blir ännu större, eftersom de exportintäkter som bidrar till offentlig finansiering väntas minska och eftersom tillväxten i industrisektorn antagligen blir svagare.

Tabell 7.5 Integrationens effekter på strukturomvandlingen i svensk ekonomi

	Utanför	EES	EU
Utslagning av kapital			
På kort sikt	långsammare	snabb	snabb
På lång sikt	mer omfattande	högre takt	högre takt
Överföring av resurser			
Kapital	oförändrad	smidigare	smidigare
Arbetskraft	friktion	rörlig	rörlig
Tekniksprídning	långsammare	snabb	snabbare
Nybildning av kapital			
Ingående direkt-investeringar, volym	begränsad	högre	högre
Vertikala investeringar	defensiva		offensiva
Förutsättningar för FoU-produktion	sämre	goda	bättre

22 Se t ex bilaga 6 till utredningen.

7.6 Sammanfattning

Strukturomvandlingen har i detta kapitel definierats som samspelet mellan tre olika processer: Utslagningen av gammalt kapital, tillkomsten av nytt kapital samt överföringen av resurser.

Omvandlingstrycket påverkas av högre konkurrens. Utslagningen av gammalt kapital påskyndas i samband med att den inre marknaden förverkligas. Men den kommer också att få effekt för nybildningen av kapital i så måtto att den väntas öka innovationerna, ge del i olika forskningsprojekt, förenkla teknikimport och tekniksprid-ning samt underlätta en effektivare överföring av resurser från gammalt till nytt. Friktionen minskar. Det gäller inte bara kapitalet som flyter förhållandevis snabbt mellan olika placeringsområden i olika nationer. Det gäller också för arbetskraft och näringsidkare, i samband med att etableringsrätten vidgas och fler vinner tillträde till tidigare stängda marknader.

Sammanfattningsvis kan sägas att redan den inre marknaden innebär att svenskt näringsliv och svensk ekonomi ställs inför ökade krav på förändring, oberoende av vilken typ av relation Sverige väljer att ha till EU.

Mekanismerna för resursöverföringen väntas emellertid variera beroende på om Sverige deltar i den inre marknaden och får del av dess fyra rörligheter eller ej. Vidare kommer inriktningen på kapitalbildningen i form av t ex direktinvesteringar och därmed långsiktig näringslivsstruktur att skilja sig kraftigt åt beroende på om Sverige har ett EES-avtal, ett EU-medlemskap eller står utanför fortsatt integration.

Vi bedömer att ett medlemskap medför det högsta omvandlingstrycket men också de gynsammaste förutsättningarna att smidigt klara strukturomvandlingen och därmed lägga grund för en högre tillväxt. Skillnaden mellan detta alternativ och EES-avtalet märks framför allt i nybildningen av kapital, vilket vi diskuterade närmare i kapitel 6.

Vi bedömer att en situation utanför den inre marknaden kommer att medföra kortsiktigt mildare omställningskrav på t ex offentliga verksamheter än om vi deltar. Samtidigt kommer villkoren för den konkurrensutsatta delen av svensk ekonomi att försämras, både relativt den skyddade sektorn i Sverige och relativt konkurrenter på exportmarknaderna. Produktivitetstillväxten blir långsammare, och därmed den ekonomiska tillväxten.

8 Arbetsmarknaden

Syftet med detta kapitel är att utröna i vilken mån arbetsmarknaden och lönebildningen kommer att påverkas av ett eventuellt svenskt medlemskap i EU samt att diskutera vad den fria rörligheten för arbetskraften kan innebära för Sverige.

8.1 Inledning

Under 1993 låg den öppna arbetslösheten i genomsnitt på 8 procent av arbetskraften, vilket motsvarar 355 000 personer. Därtill ska läggas mellan 5 och 6 procent som omfattades av s k arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Andelen människor utan jobb är den högsta under hela efterkrigstiden.

Mot den dystra bakgrunden faller det sig naturligt att undra hur arbetsmarknaden och möjligheterna att få jobb och sysselsättning kommer att påverkas av den inre marknaden och av ett eventuellt svenskt medlemskap i EU.

Det är svåra frågor. Det finns inga enkla svar. Det finns heller inga allomfattande teorier som entydigt kan förklara vad som sker och hur återgången till mer "normala" förhållanden ska gå till.

Dagens lågkonjunktur skiljer sig från tidigare i så måtto att företagen nu i betydligt högre utsträckning än förr har dragit ned på antalet anställda i takt med att produktionen har fallit. Exportindustrin ser efter den kraftiga deprecieringen fram emot ett stort uppsving. Övertidsuttaget har redan vuxit. Men det är inte säkert att detta också betyder att anställningarna kommer att öka. Företagen

har stor potential för produktivitetshöjningar. Exportindustrins andel av den totala sysselsättningen är därtill ganska låg. Många bedömare tror därför att det dröjer innan sysselsättningen återgår till mer normala nivåer, i den mån den nu alls gör det.

På sikt brukar man säga att ekonomin inställer sig på en viss jämviktsnivå för sysselsättningen. Den nivå på arbetslösheten som är oberoende av konjunktursvängningar kan kallas den strukturella arbetslösheten eller jämviktsarbetslösheten. Den engelska termen är "NAIRU" – non-accelerating inflation rate of unemployment".

Med det menas en nivå på arbetslösheten som innebär att det inte finns någon inneboende press på priserna vare sig uppåt eller nedåt. Nivån bestäms i sin tur av hur väl arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar.

Sverige har länge haft låg jämviktsarbetslöshet. Återkommande devalveringar, reallöneanpassningar samt den offentliga sektorns expansion har spelat en viktig roll. En bidragande förklaring har emellertid ansetts vara den aktiva arbetsmarknadspolitiken och att matchningen på arbetsmarknaden mellan lediga platser och arbetslösa har fungerat väl.

Tabell 8.1 Faktisk arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet i olika länder

	Faktiskt arbetslöshet		Jämviktsarbetslöshet	
	1969-79	1980-88	1969-79	1980-88
Belgien	4,5	11,1	4,8	7,0
Danmark	3,6	8,6	4,6	7,3
Finland	3,5	5,0	2,6	4,7
Frankrike	3,7	9,0	3,9	7,8
Irland	6,7	14,1	9,1	13,1
Italien	4,4	6,9	4,9	5,4
Nederländerna	3,7	9,9	4,3	7,3
Norge	1,8	2,5	2,2	2,5
Schweiz	0,5	1,9	0,8	1,4
Spanien	4,1	17,7	9,7	15,0
Storbritannien	4,3	10,3	5,2	7,9
Sverige	*1,7*	*2,2*	*1,9*	*2,4*
Västtyskland	2,1	6,1	1,9	4,0
Österrike	1,3	3,1	0,5	3,0

Källa: Layard, Nickell och Jackman (1991). Hämtad ur bilaga 8 till utredningen.

Vad som nu sker är oklart. Det finns inget ordentligt empiriskt material att falla tillbaka på. Det är också tveksamt om gamla resultat håller i den nya situationen på arbetsmarknaden.

Vi kommer i det följande att försöka utröna hur deltagandet i den inre marknaden och den fria rörligheten för arbetskraften kan påverka den svenska arbetsmarknaden, liksom hur den kan tänkas påverka möjligheterna för de svenskar som söker eller som har jobb. Vår bedömning grundar sig framför allt på vad som sker med ekonomin i ett medelfristigt perspektiv, dvs efter fem till tio år.

På lite längre sikt brukar man i ekonomiska analyser anta att ekonomin anpassar sig och återgår i jämvikt. Här kommer vi att anta att de jobb som försvinner i en sektor till följd av strukturomvandlingen och utslagningen med tiden kommer att ersättas av arbetstillfällen i andra sektorer och i andra verksamheter.

Övergången kan dröja, bli mer eller mindre svår. Under senare år har forskningen uppmärksammat problemet med kvardröjande arbetslöshet ("persistens") och i extrema fall s k hysteresis-effekter. Med det menas att människor som blivit av med sina arbeten efter ett tag hamnar helt utanför arbetsmarknaden, oförmögna att åter slå sig in på den. Kunskaper går förlorade när de inte används, och utarmas vid långvarig arbetslöshet. Människor "skolas in" i arbetslöshet.[1] Tillfällig arbetslöshet blir därmed inte bara tillfällig utan delvis bestående. Åtminstone en del av varje uppgång i arbetslösheten riskerar att permanentas.

Därför ska vi här kort dröja vid frågan om vad som kan ske på kort sikt för Sverige vid olika val.

Förväntningar om framtiden utgör, som vi såg i kapitel 6, en viktig faktor bakom företagens beslut att investera. Att döma av de studier och enkäter som har gjorts, bedömer företagen ett medlemskap i EU som gynnsammare än EES-avtalet, och EES-avtalet som fördelaktigare än ett beslut att helt stå utanför den inre marknaden. Eftersom EES-avtalet trädde i kraft vid årsskiftet och eftersom vårt intresse nu är kortsiktigt kan vi i denna delanalys bortse från utanför-alternativet.

Både EES-avtalet och medlemskapet innebär att företagen vinner tillträde till den inre marknaden. Medlemskapet upplevs dock som en garanti för att deltagandet blir varaktigt, något som kan påverka investeringsvolymen.

1 En förklaring är att reglerna bestäms av dem som har jobb, oberoende av dem som står utanför arbetsmarknaden. Detta är grunden för s k insider-outsider-analyser. Se t ex Lindbeck och Snower (1988), Kazamaki (1988).

Beslut om investeringar är långsiktiga. Den totala investeringsvolymen kan väntas minska vid ett svenskt nej till EU i en kommande folkomröstning.

Mindre och medelstora företag med sin huvudsakliga verksamhet i Sverige kan vid ett svenskt nej till EU tänkas avstå från planerade investeringar. Större företag, som ofta har en något längre tidshorisont i sina investeringsplaner, kan omlokalisera en del av investeringar till andra områden. Detta har också framgått av investeringsenkäter och företagsstudier.

Allt annat lika innebär det i så fall att den totala investeringskvoten kortsiktigt blir lägre än vad som blir fallet vid ett EU-medlemskap. Därmed sjunker aktivitetsnivån i ekonomin och med den efterfrågan på arbetskraft och sysselsättningen.

I en situation där ekonomin är i så kraftig ojämvikt som i dag – med stor ledig kapacitet och hög arbetslöshet – betyder det att arbetslösheten kortsiktigt ökar jämfört med ett beslut att bli fullvärdig medlem i EU.

Hur den totala sysselsättningen utvecklar sig är dock svårt att bedöma. Redan EES-avtalet innebär ju att företagen deltar i den europeiska inre marknaden och därmed utsätts för hårdare konkurrens och ökat omvandlingstryck. Många företag har redan ställt om sig inför de nya förhållandena. Andra har anpassningen framför sig. På kort sikt innebär det att strukturomvandlingen går snabbare.

Skillnaden är emellertid att arbetslösheten kan öka ytterligare – eller återhämtningen dröja något – som en följd av att väntade investeringar helt enkelt inte blir av, eftersom företagen avvaktar eller för att de placerar sina investeringar utomlands. Hur mycket beror på företagens förväntningar om vilka olikheter i ekonomisk utveckling de båda alternativen kan leda till.

På ett à två års sikt kan det därmed göra en viss skillnad om Sverige säger ja eller nej till ett medlemskap i EU. Hur stor skillnaden blir i investeringarna går inte att säga på förhand: det beror på företagens förväntningar och på deras bedömning av den ekonomiska utvecklingen under de båda alternativen. (Givet att företagen skulle bedöma att framtidsutsikterna för deras verksamhet vore gynnsammast vid ett EES-avtal, kommer naturligtvis deras investeringar att påverkas därefter. I dag tycks dock inte denna uppfattning ha någon mer dominerande plats i svenskt näringsliv.)

På lite längre sikt kommer rimligen denna effekt att klinga av. Avgörande för sysselsättningens utveckling blir då hur Sverige förmår att hantera löne- och prisbildningen. Det är troligt att dessa frågor löses lättare i ett närmare samarbete på Europa-nivå och vid

ett medlemskap i EU. Ett medlemskap i EU kommer enligt vår bedömning att ge en tillväxt och reallöneutveckling som underlättar lönebildningsprocessen. Medlemskapet påverkar däremot inte själva lönebildningen. Det är en intern svensk angelägenhet som Sverige självt bestämmer över.

Odhner (1993) bedömer bilaga 8 till utredningen att sysselsättningsmöjligheterna blir bäst vid ett medlemskap i EU, och allra bäst vid ett deltagande i en valutaunion. Bedömningen vilar på antagandet att arbetsmarknadens parter då får starkare motiv att kontrollera kostnadsökningar i företagen samt att deltagandet i en valutaunion väntas framtvinga en ökad disciplin i den ekonomiska politiken. Sverige har genom åren inte sällan valt att skriva ner värdet på den svenska kronan när arbetslösheten hotat att dra iväg.

Vi ska återkomma till dessa frågor lite senare i kapitel 14 om stabiliseringspolitiken. Vi vill dock här understryka att det ytterst är frågan om hur svenska företag och arbetsmarknadsorganisationer klarar pris-, löne- och kostnadsutvecklingen i Sverige som avgör i vilken mån variationer i arbetslöshet och inflation kommer att kunna begränsas.

I de följande avsnitten nedan ska vi framför allt koncentrera oss på vad som sker med:

- förhållandena på arbetsmarknaden i stort,
- lönebildningen,
- migrationen.

8.2 Svensk och europeisk arbetsmarknad

Arbetslösheten inom EU var under 1993 drygt 10 procent. Från mitten av 1970-talet till 1983 steg den genomsnittliga arbetslösheten inom EU från omkring 3 till ca 10 procent. Därefter har den under 1980-talet legat mellan 8 och 11 procent. I Sverige var den öppna arbetslösheten som högst drygt 3 procent i början på 1980-talet för att därefter ligga på knappt 2 procent under resten av 1980-talet.

Under många år låg den öppna arbetslösheten i Sverige betydligt under nivåerna i flertalet EU-länder. I dag går det inte längre att ur OECD-statistiken utläsa någon större skillnad mellan arbetslöshetsnivån i Sverige och EU.

Tabell 8.2 Arbetslösheten allt värre

	Genomsnittlig arbetslöshet per år i procent av arbetskraften			
	1960-64	1985-89	1992	1993
Belgien	2,2	11,0	9,8	11,9
Danmark	1,5	8,5	10,9	12,4
Finland	1,4	4,7	12,4	16,6
Frankrike	1,4	10,1	10,3	11,2
Grekland	5,3	7,5	9,4	10,0
Irland	5,1	16,9	17,0	19,5
Island	0,1	0,9	2,3	5,3
Italien	4,8	11,6	11,2	10,9
Nederländerna	0,4	8,7	5,6	8,5
Norge	1,7	3,0	6,2	5,7
Portugal	1,8	7,1	4,7	4,7
Spanien	2,3	20,0	17,9	22,5
Storbritannien	1,7	9,6	10,1	10,7
Sverige	*1,3*	*1,9*	*5,2*	*7,3*
Schweiz	0,0	0,6	2,8	4,6
Tyskland	0,4	6,3	4,7	10,1
Österrike	2,0	3,4	4,0	4,8

Källa: OECD.

Vid en internationell jämförelse framstår däremot den hittills mycket begränsade långtidsarbetslösheten i Sverige som unik. I flera europeiska länder uppgår andelen extremt långtidsarbetslösa – med det menas människor som gått utan jobb i mer än ett års tid – till över 50 procent av antalet arbetslösa. Den än så länge låga svenska andelen långtidsarbetslösa kan emellertid bero på att den höga arbetslösheten är av förhållandevis färskt datum.

Andelen långtidsarbetslösa – gränsen går vid sex månader – stiger emellertid nu snabbt även i Sverige. Skillnaden mellan svensk och europeisk arbetsmarknad suddas ut – alldeles oberoende av integrationsform, oberoende av medlemskap eller EES-avtal.

I dag har Sverige en öppen arbetslöshet som inte nämnvärt skiljer sig från den som gäller i många EU-länder.

Tabell 8.3 Långtidsarbetslöshet i olika länder (procent)

	Arbetslöshet och långtidsarbetslösas andel					
	1979		1990		1992	
	Andel arbetslösa	Antal långtidsarbetslösa i % av totala antalet arbetslösa	Andel arbetslösa	Antal långtidsarbetslösa i % av totala antalet arbetslösa	Andel arbetslösa	Antal långtidsarbetslösa i % av totala antalet arbetslösa
Belgien	7,5	61,5	8,7	69,9	10,3	..
Danmark	6,2	36,2	9,5	33,7	11,1	..
Finland	6,0	..	3,5	..	13,1	..
Frankrike	6,0	30,3	8,9	38,3	10,2	36,1
Grekland	1,9	..	7,0	51,7	9,2	..
Irland	7,1	38,2	13,7	67,2	17,2	..
Italien	7,8	51,2	11,1	71,1	10,7	..
Nederländerna	3,5	35,9	6,4	48,4	6,8	..
Norge	1,9	2,9	5,2	19,2	5,9	23,6
Portugal	8,2	..	4,7	48,1	4,0	..
Spanien	8,6	29,5	16,3	54,0	18,4	47,4
Storbritannien	4,5	29,5	5,9	36,1	10,1	..
Sverige	*1,7*	*6,8*	*1,5*	*4,8*	*5,3*	*8,1*
Tyskland	2,9	28,7	4,9	46,3	7,7	..
Österrike	..	..	3,2	21,6	3,7	34,6

Källa: OECD.

Lönerna har varit betydligt mer sammanpressade i Sverige än i andra länder. Till en del kan det förklaras med en hög facklig anslutning, inte minst på tjänstemannasidan, och förekomsten av starka arbetsmarknadsorganisationer som drivit en centraliserad lönebildning. Därtill har inkomsterna jämnats ut genom en stark progressivitet i beskattningen (före skattereformen) och förhållandevis stora transfereringar. Resultatet har blivit att lågutbildade har haft högre levnadsstandard och att högutbildade haft lägre levnadsstandard än vad som har varit fallet i många EU-länder. Under 1980-talet började dock lönespridningen att öka något.

Förvärvsintensiteten har varit hög. Framför allt märks det i en stor andel kvinnor – över 80 procent – och äldre (55-64 år) på arbetsmarknaden. Merparten av kvinnorna arbetar i s k traditionella kvinnoyrken, framför allt med service och inom offentlig sektor. 1991 var 56 procent av de kvinnliga förvärvsarbetande sysselsatta inom offentlig förvaltning och andra tjänster. Även i EU-länderna ökar emellertid nu det kvinnliga förvärvsarbetet.[2]

Sysselsättningen har därtill varit högre i Sverige än på många andra håll. Under slutet av 1980-talet rådde överhettning på arbetsmarknaden, med flaskhalsar i produktionen och arbetslöshetstal ner mot 1 procent av arbetskraften som följd. Antalet vakanser är dock inte fler här nu än i andra länder.

8.3 EG:s regelverk

Den europeiska gemenskapen innebär att också arbetsmarknaden ska vara gemensam. Trots det är andelen EU-medborgare som bor i ett annat EU-land relativt låg: bara 1,5 procent av befolkningen eller ca 5 miljoner personer år 1991. Rörligheten har varit låg sedan mitten av 1970-talet. Växande arbetslöshet har begränsat migrationen. Bara 0,1 procent av EU-ländernas befolkning flyttar under ett år från ett medlemsland till ett annat. Rörligheten mellan regioner i ett och samma land är inte högre än 0,2 procent i genomsnitt. (För Sverige var 1985 samma andel 0,4 procent.)

Den fria rörligheten för arbetskraften

EU strävar efter att öka rörligheten för arbetskraften. För att människor ska vara beredda att flytta mellan olika länder krävs dock bland annat att de inte förlorar de rättigheter i form av pensioner och intjänade förmåner som de arbetat ihop.

Den fria rörligheten innebär emellertid inte att vem som helst kan slå sig ner varhelst han eller hon vill. Den fria rörligheten omfattar först och främst arbetstagare.

2 Svenska kvinnor skiljer sig dock från europeiska kvinnor genom att de i stor utsträckning arbetar deltid. Se vidare bilaga 9 till utredningen, Välfärd och levnadsvillkor i Västeuropa.

En arbetssökande får vistas i tre månader i ett annat land under tiden som han eller hon söker jobb. Samtidigt har den arbetssökande rätt att uppbära arbetslöshetsersättning från A-kassan eller försäkringsinstans i hemlandet. Efter tre månader krävs det emellertid att han eller hon själv kan svara för sin försörjning, för att rätten att fritt bosätta sig var man vill ska gälla.

En person som blir ofrivilligt arbetslös i ett annat EU-land har rätt till det landets ersättning om han/hon uppfyller de kvalifikationskrav som gäller där.

En central del av de rörlighetsfrämjande åtgärderna utgörs av principerna om ömsesidigt erkännande. För arbetskraften och människornas del betyder det att EU-länderna också ska erkänna varandras examina. Krav på nationella tester och legitimationer har tidigare begränsat rörligheten framför allt för högutbildade och akademiker.

Ruta 8.1 – EU och socialpolitiken

Redan i Romfördragets artikel 51 finns bindande regler för hur de olika medlemsländerna ska samordna sina välfärdssystem för personer som rör sig över gränserna.

Enhetsakten ägnar ett särskilt kapitel åt socialpolitiken. Enligt EU:s terminologi avses därmed frågor som rör arbetsmarknaden och arbetstagarnas rättigheter och villkor. Beslut på det sociala området måste dock fattas med enhällighet inom EU. Detsamma gäller frågor om den fria rörligheten för arbetskraften.

Det innebär inte att EU avstår från att påverka frågor som rör socialpolitiken och arbetsmarknaden. Ansträngningarna koncentreras till två områden. Dels försöker man förbättra de olika ländernas sociala trygghetssystem, dels ingriper EG-domstolen och övriga institutioner för att garantera att arbetskraften får fri rörlighet.

En EU-medborgare har rätt att söka arbete och utöva sitt yrke i ett annat EU-land på samma villkor som gäller för värdlandets egna medborgare. De gemensamma reglerna gäller lön och övriga anställningsvillkor, fackliga rättigheter och sociala förmåner. Bara tjänster som gäller myndighetsutövning eller ett lands inre och yttre säkerhet får undantas från reglerna om en fri och gemensam arbetsmarknad.

Begränsningar för icke-EU-medborgare

Det är medborgarskapet i ett EU-land som ger medborgarskap i unionen. En asylsökande eller en person som har beviljats uppehållstillstånd i ett EU-land har inte automatiskt rätt att ta sig till ett annat land.[3]

Från 1950 till 1990 ökade andelen utländska medborgare från 5 till 16 procent av befolkningen i de västeuropeiska länderna. Antalet asylsökande har under senare år ökat kraftigt. Från 1983 steg antalet från 74 000 till 672 000 år 1992.[4] Ett nytt inslag i den västeuropeiska invandringen utgörs av människor från fd Jugoslavien. Dessa uppgår till drygt 750 000 och får numera stanna tillfälligt i de flesta länder, vid sidan om asylsystemet.

Den faktiska invandringen till EU/Efta-området har sedan 1989 stigit från 1,9 till knappt 3 miljoner 1992.[5] Antalet invandrare inom EU-området beräknas till 15-20 miljoner. Det totala antalet illegalt arbetande utlänningar i EU/Efta har av ILO uppskattats till 2,6 miljoner.

Även om den gemensamma arbetsmarknaden är en realitet i EU (och numera också i EES) är inte den fria rörligheten för personer fullt förvekligad förrän identitetskontroller har försvunnit vid gränserna mellan EU-länderna. Här pågår ett intensivt förhandlingsarbete, såväl på gemenskapsnivå som mellan de nio EU-länder som deltar i det s k Schengen-avtalet. Schengen-länderna har ambitionen att gå EU-lösningarna i förväg, eftersom dessa bromsas av brittiskt motstånd. För att de inre gränserna ska kunna öppnas helt måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Det gäller gemensamma visumbestämmelser, en i vissa avseenden avstämd asylpolitik, polisiärt och rättsligt samarbete samt en enhetlig gränskontroll gentemot icke deltagande länder. På EU-nivå håller mellanstatliga konventioner på att utarbetas för att skapa dessa förutsättningar. Dublinkonventionen, som gäller behandlingen av asylsökande samt den s k Yttre gränskontrollskonventionen är hittills de mest uppmärksammade resultaten. Dublinkonventionen har ratificerats av sex av de tolv medlemsstaterna, medan gränskontrollskonventionen ännu inte har undertecknats.

3 Den fria rörligheten omfattar emellertid även EU-medborgares familj.

4 Coleman (1993), refererad i bilaga 8 till utredningen.

5 Invandring och asyl i teori och praktik (SOU 1993:113).

Inom EU har det emellertid även väckts förslag om ökade satsningar på interna identitetskontroller. Flera länder – bland dem Nederländerna – har motsatt sig alla sådana tankar. Frågan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd kommer sannolikt under lång tid framöver att förbli en nationell angelägenhet.[6] Det innebär att Sverige kan fortsätta att tillämpa sina egna regler.

"Den sociala dimensionen"

Romfördraget ger EU en möjlighet att lagstifta när det gäller t ex arbetsmiljöskydd och lika lön för kvinnor och män. Maastricht förstärker gemenskapens möjligheter på dessa och angränsande områden.

1988 väcktes tanken att EG skulle anta en social stadga (se ruta 8.2). Motiven var flera. "Företagens Europa" skulle kompletteras med ett regelverk för ett "löntagarnas Europa". Bakom förslaget fanns även rädsla för social dumpning.[7] Företagen skulle inte, var tanken, kunna konkurrera med hjälp av lågbetald arbetskraft och dåliga arbetsvillkor.

Ambitionerna växte gradvis på det sociala området. Inför Maastrichtfördraget talades om att "den sociala dimensionen" nu på allvar skulle in i samarbetet EU-staterna emellan.

Storbritannien motsatte sig emellertid idéerna om bindande utfästelser. Därför skrev bara 11 av 12 länder under det sociala protokollet. Formellt sett ingår det sociala protokollet inte i ländernas gemensamma åtaganden. Innehållet är än så länge inte särskilt konkret. Ibland har protokollet kritiserats för att vara lite för mycket deklaration, lite för lite av faktiska åtaganden.

Det innebär emellertid att länderna kan använda sig av gemenskapens institutitioner för att genomföra förändringar på det sociala området. (Storbritannien behöver inte vara med och betala detta.) Möjligheterna att fatta majoritetsbeslut vidgas.

6 Se vidare Tovias, A "The Single Market and Labour Mobility" ur Journal of Development Planning no 22/1992. FN., för en diskussion om utsikterna för en eventuell gemensam immigrations- och visumpolitik.

7 Social dumpning är ett begrepp som har använts framför allt av arbetsmarknadsföreträdare i de nordliga EU-länderna för att beteckna en situation där konkurrensen om företagens investeringar skulle kunna tvinga löntagare att bjuda under varandra vad avser löner och sociala rättigheter.

Minimidirektiv kan antas med kvalificerad majoritet när det gäller:

- arbetsmiljö,
- arbetsförhållanden,
- jämställdhet på arbetsmarknaden,
- information och samråd med arbetstagare,
- åtgärder för långtidsarbetlösa.

I övrigt krävs enhällighet.

Ruta 8.2 – Det sociala protokollet

1989 lades ett förslag om vidgade regler på det sociala området fram av det europeiska rådet, som består av medlemsländernas regeringschefer och presidenter. Upprinnelsen var en strävan från EU-kommissionens president Jacques Delors att i arbetstagarnas Europa stadfästa en motvikt till företagens och marknadens Europa.

Det sociala protokollet blev emellertid aldrig någon del av EU:s formella regelverk. Vid Maastricht-mötet röstade Storbritannien emot förslaget. De övriga elva länderna enades däremot om att stärka EU:s roll på arbetsmarknaden genom ett eget tillägg till Romtraktaten. Ett dokument signerades som gav uttryck för vilka sociala rättigheter de ansåg skulle tillfalla EU:s anställda och löntagare.

Det innebär att de övriga länderna får lov att använda sig av EU:s institutioner för att anta beslut som gäller social- och arbetsmarknadspolitik. Storbritannien behöver dock inte vara med och finansiera eventuella sådana insatser.

I dokumentet ingår vissa grundläggande rättigheter. Det enda bindande kravet är dock förbud mot arbete för barn under 15 år.

Behovet av en gemensam socialpolitik har motiverats bl a med risken för så kallad social dumpning. Med det menas att företag spelar ut länder emot varandra, så att de bjuder under varandra vad gäller löner och anställningsvillkor. Ett uppmärksammat fall av s k social dumpning gällde ett portugisiskt företag som tog med sig egna arbetare från Portugal vid ett järnvägsbygge i Frankrike. De anställda ersattes efter portugisiska villkor, vilket betydde lägre lönekostnader än om franska avtal hade tillämpats. EG-domstolen bestämde i sitt utslag att franska löner skulle ha utbetalats.

EU-länderna fattar emellertid inga gemensamma beslut när det gäller:

- organisationsrätt,
- löneförhållanden,
- strejkrätt och rätt till lockout.

De medlemsländer som vill får införa strängare regler än vad som anges i minimidirektiven.

8.4 Arbetsmarknadspolitiken

I Sverige har relationerna på arbetsmarknaden i mångt och mycket reglerats av parterna själva genom kollektivavtal. Bland EU-länderna är lagstiftning om den enskildes rättigheter mer utbredd. Enligt Maastricht-avtalet ska emellertid minimidirektiv kunna uppfyllas även med hjälp av kollektivavtal.[8]

Skillnaderna när det gäller svensk och europeisk arbetsmarknadspolitik kan i övrigt, och mycket grovt, sammanfattas i tre delar:

1. prioriteringen av aktiva åtgärder,
2. stödet till de arbetslösa,
3. utformningen av arbetsrätten.

Aktiva åtgärder

Europeiska länder använder mellan 1 och 6 procent av sin BNP till arbetsmarknadspolitik. I Sverige var andelen 3,75 procent år 1991. Sverige skiljer sig därmed volymmässigt inte så mycket från många andra länder i Europa. Den stora avvikelsen uppkommer i stället i arbetsmarknadspolitikens i uppdelning mellan aktiva och passiva åtgärder. Sverige anses ha prioriterat "arbetslinjen" framför "kontant-

8 Det är emellertid osäkert hur reglerna till slut kommer att utformas, eftersom minimidirektiven i så fall kräver att kollektivavtalet omfattar alla deltagare på arbetsmarknaden, och inte bara dem som är organiserade och därmed anslutna till avtal.

Tabell 8.4 Arbetsmarknadspolitikens kostnader 1991

	Offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitiken, procent av BNP	Aktiva åtgärders andel av totala utgifter
Belgien b)	3,8	28,3
Danmark	6,1	22,7
Finland	3,4	38,1
Frankrike b)	2,7	29,9
Grekland	1,2	40,2
Irland	4,3	34,3
Italien a)	1,5	52,6
Nederländerna b)	3,3	32,6
Norge	2,3	45,1
Portugal	0,8	62,5
Spanien	3,5	21,5
Storbritannien	1,9	29,3
Sverige	*3,8*	*55,2*
Schweiz	0,6	39,3
Tyskland	2,7	44,3
Österrike	1,4	24,3

a= 1989, b= 1990
Källa: OECD.

linjen", som inrymmer arbetslöshetsersättningar och förtidspensioneringar.

Av de totala utgifterna för arbetssökande har de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna tidigare svarat för nästan 60 procent i Sverige. Snittet för Västeuropa ligger under 30 procent.[9] Skillnaderna har dock utjämnats. Det beror framför allt på att arbetslösheten i Sverige snabbt stigit, och kontantersättningarna med den. AMS har inte kapacitet att skapa tillräckligt med beredskapsarbeten, utbildningsplatser m m för att ge alla arbetslösa aktivt stöd.

9 Se Calmfors (1992) "Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden", i European Journal of Political Economy, refererad i bilaga 4 till Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16).

Utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken har framför allt gått till efterfrågeinriktade och sysselsättningsskapande åtgärder. Till de efterfrågeinriktade åtgärderna hör t ex temporära arbeten, handikappåtgärder, beredskapsarbeten, ungdomssatsningar, lönebidrag och företagsutbildning.

Som andel av BNP satsar Irland och Danmark ungefär lika mycket som Sverige på matchnings- och utbudsstimulerande åtgärder.

Efter den snabba stegringen av arbetslösheten i Sverige har skillnaden gentemot EU-länderna i stor utsträckning suddats ut.

Arbetslöshetsersättningen

En annan markant skillnad i regelverket mellan Sverige och andra länder är den mycket korta period under vilken arbetslöshetsersättning betalas ut. Sverige har heller inte haft något obligatoriskt system för arbetslöshetsförsäkring.

Tabell 8.5 Längd för arbetslöshetsförsäkringar i några EU-länder, Sverige, Norge och Finland (1989)

Belgien	obegränsad tid
Danmark	30 månader
Frankrike	30 månader
Irland	15 månader
Italien	6 månader
Nederländerna	36 månader
Spanien	24 månader
Storbritannien	12 månader
Tyskland	12 månader
Sverige	*14 månader*
Norge	20 månader
Finland	23 månader

Anm.: För Sverige är tidslängden formellt 300 dagar för personer under 55 år, men 450 dagar för personer 55 år och äldre. I Norge är tidslängden formellt 80 veckor, i Finland 100 veckor.
Källa: Employment Outlook, OECD (1993).

Sverige betalar också ut förhållandevis – dock inte exceptionellt – höga ersättningar. Betalningen är i viss utsträckning relaterad till tidigare lön i enlighet med inkomstbortfallsprincipen. Utförsäkringen ska enligt reglerna ske snabbare än i många andra länder. Möjligheterna att kvalificera sig för en ny period minskar dock den faktiska skillnaden.[10]

Syftet med det svenska systemet är att människor snabbt åter ska komma i arbete, antingen på den reguljära arbetsmarknaden eller genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I EU har tendensen gått i riktning mot det svenska systemet, med större betydelse för aktiva åtgärder.

Arbetsrätten och lagen om anställningsskydd

Det råder stora skillnader mellan länderna i EU vad gäller lagstiftningen om anställningsskydd och tidsbegränsade anställningar.

Ju färre restriktioner som omger tidsbegränsade anställningar, desto högre blir personalomsättningen och desto större blir andelen kortidsanställda i företagen.

Gemensamt för de europeiska länderna är tillsvidare-principen för anställningar. EU skiljer sig därvidlag från t ex USA. Sverige hör till de länder som har hårdast bestämmelser vad gäller anställningsskydd. Även Italien, Spanien, Belgien och Frankrike har stränga regler. Det är emellertid vanskligt att jämföra graden av anställningsskydd eftersom man med anställning menar olika saker i olika länder.

Tabell 8.6 Rangordning av tio länder med avseende på graden av anställningsskydd

1. Italien	6. Japan
2. Belgien	7. Storbritannien
3. Frankrike	8. Holland
4. Sverige	9. Danmark
5. Tyskland	10. USA

Källa: Bertola (1990) och Emerson (1985). Hämtad ur SOU 1993:16.

10 Regeringen har aviserat förändringar av ersättningsperiodens längd. Förslag finns om att en andra period ska omfatta maximalt 150 dagar. Därefter ska personen i fråga inte längre vara berättigad till ytterligare ersättning eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Lagen om anställningsskydd, LAS, omfattar en rad olika moment[11]. Det gäller bl a:

- uppsägningsregler,
- turordningsregler vid arbetsbrist,
- regler för tidsbegränsad anställning,
- regler för deltidsarbete.

Sverige avviker emellertid i fråga om turordningen vid uppsägningar. Dominerande princip enligt LAS är regeln sist in – först ut. Detta är inte vanligt i EU-länderna. Principen påverkas emellertid inte av EG:s gemensamma regelverk.

Tabell 8.7 Tider för tillfälliga anställningar i olika länder

	Krav på typ av arbete	Maximerad tid
Belgien	Nej	2 år
Danmark	Nej	Obegränsad
Frankrike	Ja	2 år
Grekland	Ja	Obegränsad
Irland	Nej	Obegränsad
Italien	Ja	1 år
Luxemburg	Ja	Obegränsad
Nederländerna	Nej	Obegränsad
Portugal	Ja	3 år
Spanien	Nej	3 år
Storbritannien	Nej	Obegränsad
Sverige	*Ja*	*1 år*[1]
Tyskland	Ja	1,5 år

[1] Sedan den 1 januari 1994. Tidigare gällde 6 månader.
Källa: Bentolila och Saint-Paul (1992). Refererad från Holmlund, bilaga 12 till Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16).

11 LAS infördes 1974, och omarbetades 1982, då vissa förändringar vad gäller tidsbegränsade anställningar gjordes. LAS innebär bl a att föreaget ställer högre krav på de sökande och väntar längre med att anställa om det är kostsamt att göra sig av med personal (Kazamaki, 1991 och 1993). Den innebär också att insider-outsider-uppdelningen på arbetsmarknaden förstärks. Hösten 1993 lades ett nytt förslag till anställningsskyddslag (SOU 1993:32) fram. Enligt det ska företag få större möjligheter till korttidsanställningar samt vissa undantag från turordningsregler.

Sverige skiljer sig också vad gäller tillfällig anställning. Tiden har varit begränsad till 6 månader, vilket är jämförelsevis kort. Inte heller här kommer deltagandet i den inre marknaden att kräva förändringar av svenska regler. Sedan 1 januari 1994 är tidsgränsen för tillfälligt arbete/provanställning i Sverige förlängd till ett år.

Effekter av integrationen

Arbetsmarknadspolitiken betraktas inom EU som en nationell angelägenhet.

De beslut som ändå fattas gemensamt måste tas med enhällighet. Det innebär att Sverige kan fortsätta att driva den arbetsmarknadspolitik som regering och riksdag vill. Inriktningen på en aktiv arbetsmarknadspolitik snarare än på passivt kontantunderstöd påverkas inte av EG:s regelverk. Detsamma gäller anställningsregler och trygghetslagar. Förutsättningen är att det inte får förekomma någon nationell diskriminering.

Arbetsmarknadspolitiken har ansetts vara "oproblematisk" i den bedömning som legat till grund för förhandlingarna mellan Sverige och EU.

Vissa regionalpolitiska insatser begränsas dock av ett deltagande i den inre marknaden. Det är t ex inte tillåtet att betala ut företagsstöd och lönesubventioner som kan snedvrida konkurrensen.

Sådana subventioner anses emellertid inte vara konkurrenssnedvridande om de utgår till människor som av någon anledning har nedsatt produktionsförmåga, och därmed svårt att få arbete. I dessa fall utgör subventionen en ersättning till arbetsgivaren för värdeskillnaden. Varken direkta företagsstöd eller lönesubventioner är numera särskilt vanliga i Sverige. EG:s regler borde därmed heller inte utgöra några större problem.

8.5 Integrationens effekter på migrationen

En vanlig uppfattning är att integrationen av de olika medlemsländernas arbetsmarknader och den fria rörligheten för arbetskraften också ska innebära att migrationen mellan länder ökar. Detta har

bl a ansetts vara en viktig förutsättning för att störningar och chocker smidigt ska kunna hanteras i en eventuell valutaunion.

Men teori är en sak, praktik en annan. Erfarenheterna har visat att det ska mycket till innan människor bryter upp från den miljö de är vana vid.[12]

Vad avgör då en individs beslut att migrera?

Lundborg (1990 och 1992) anger olika faktorer:

- inkomster, t ex lön och arbetslöshetersättningar,
- arbetsmarknaden i form av vakanser och arbetslöshetsgrad,
- avstånd,
- tidigare migration,
- övrigt, t ex ålder, kön, utbildning.

Hinder för flyttning kan variera. Bland dem finns t ex:

- språk,
- kulturella skillnader,
- klimat,
- sociala nätverk.

Hindren kan övervinnas om den materiella vinsten av att flytta från ett område till ett annat, eller från ett land till ett annat, är tillräckligt stor.

Rörligheten inom EU

Historiskt sett har rörligheten visat sig vara mycket låg. Det ska till betydande skillnader i inkomster och ersättningar för att människor ska vara beredda att bryta upp från sin hemmiljö och flytta till ett annat land.

Flyttbenägenheten mellan olika länder i Europa har varit betydligt lägre än rörligheten mellan t ex olika delstater i USA. Förklaringarna kan vara många. Inte minst språket spelar stor roll.

Ökningen av antalet tvåförsörjarhushåll kan också dämpa flyttbenägenheten. Den största rörligheten finns mellan länder som ligger nära varandra och som liknar varandra vad gäller traditioner och kultur.

12 Se t ex Per Lundborgs studier till Långtidsutredningen 1990 och 1992.

Flyttströmmarna inom EU har främst gått från syd till norr. Vissa förväntningar om att rörligheten ska öka knyts till Spaniens och Portugals deltagande i den inre marknaden.[13]

Dessa länder har tidigare haft en stor migration. I takt med att välfärdsgapet mellan länderna inom EU sluts, minskar emellertid drivkrafterna för människor att flytta av ekonomiska skäl.

På sikt väntas dock rörligheten öka. För det talar att en rad institutionella förändringar då har hunnit slå igenom. Avregleringar inom bostads- och arbetsmarknad bör öka rörligheten. Det blir lättare att flytta och lättare att byta jobb.

Men det mesta talar för att det inte blir några omedelbara revolutioner i migration och flyttbenägenhet hos människor som nu får en och samma arbetsmarknad. Alla människor är inte lika benägna att flytta. Rörligheten är olika stor hos olika yrkeskategorier.

Människor med hög utbildning tenderar att vara mer rörliga än genomsnittet. För dem är språkbarriärerna förhållandevis låga. I stället spelar nationella bestämmelser och behörighetsregler en stor roll. Som ett led i förverkligandet av den inre marknaden har EU-länderna bestämt sig för att ömsesidigt erkänna varandras examina.

En trolig effekt av integrationen blir därför att högutbildade och nyckelpersoner blir än mer flyttbenägna.

En annan grupp med relativt stor rörlighet är människor med förhållandevis låg utbildning som konkurrerar om de mindre kvalificerade jobben.[14]

Erfarenheter från den nordiska arbetsmarknaden

Norden har haft en gemensam arbetsmarknad sedan 1954. Erfarenheterna av den tyder inte på att några större omflyttningar är att vänta vid ett svenskt deltagande i den inre marknaden.

Rönen från 1970- och 1980-talen visar att länder i Europa, trots mycket höga arbetslöshetstal varken har upplevt någon ökad intern rörlighet eller någon extern rörlighet till andra länder.

13 Grekland blev en del av den gemensamma arbetsmarknaden 1988, Spanien och Portugal blev det först 1993.

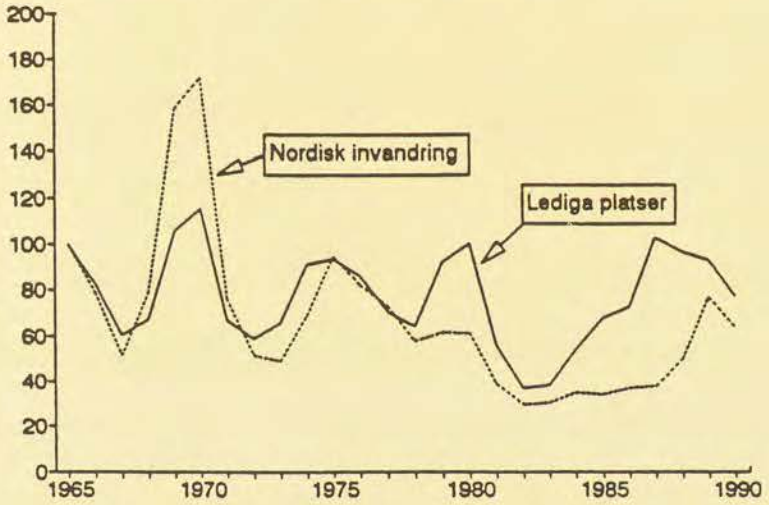
14 Pedersen (1993) drar slutsatsen att de nordiska länderna kan bli attraktiva destinationsorter för en mängd sämre utbildade emigranter från andra länder i Europa. Detta skulle i så fall skapa ett tryck på nordisk lönestruktur att utjämnas och ge effekt på nivån och utformningen av skattesystemet.

Det krävs kraftiga inkomstskillnader och stora skillnader vad gäller sysselsättning för att någon större nettomigration av arbetskraft ska komma till stånd.

Pedersen (1993)[15] har studerat migrationen mellan de nordiska länderna. Han har också studerat rörligheten mellan Norden och EU-länderna. Danmark intar som medlem både av den nordiska arbetsmarknaden och av EU en särställning.

Invandringen till Sverige från Danmark har varit mycket stabil. En första topp noterades i samband med att den fria nordiska arbetsmarknaden förverkligades. En andra uppgång noterades i mitten av 1970-talet då arbetslösheten drog i väg i Danmark.

Diagram 8.1 Bruttoinvandring från Norden och lediga platser i Sverige 1965-1990 (Index 1965 = 1000)



Källa: Lundborg (1992). Hämtad ur bilaga 8 till utredningen.

Migrationen till EU-länderna har under de senaste trettio åren varit förhållandevis låg. Bara en del av flödena är dessutom relaterade till arbetsmarknaden. Familjemedlemmar flyttar med.

15 Intra Nordic and Nordic-EC Labour Mobility av Pedersen, P J, Institute of Economics, University of Århus, Århus. Fagerberg och Lundberg (1993).

Enligt Pedersens studie dominerade emigrationen av högutbildade såväl i procent som i antal. Han fann emellertid också att majoriteten av dem som gav sig i väg återvände inom fem år. Flytten var tillfällig. Rörligheten mellan de nordiska länderna borde vara högre med tanke på faktorer som gemensam kultur, gemensam historia och – om man undantar finskan – likartade språk. Ändå har flyttbenägenheten varit låg.

Ett exempel gavs av Danmark i slutet av 1980-talet. Sverige hade en överhettad arbetsmarknad och arbetslöshetstal om bara 1-2 procent. I Danmark låg den öppna arbetslösheten uppemot 10 procent. Avståndet mellan de två länderna begränsar sig till 4 kilometer. Ändå var det mycket få danskar som fann det mödan värt att ta färjan över Sundet. En förklaring till detta skulle kunna vara den förhållandevis generösa danska arbetslöshetsersättningen.

Effekterna för Sverige av migrationen

Skillnader mellan Sverige och olika EU-länder när det gäller lönestruktur och sysselsättning kommer vid ett svenskt deltagande i den inre marknaden – dvs redan genom EES-avtalet – att ge flyttimpulser som kan övergå i faktisk migration.

Några massomflyttningar blir det knappast tal om, vare sig av människor som söker sig hit eller av svenskar som söker sig bort.

Likafullt kan det finns skäl att fundera över vilka effekter den fria rörligheten kan få för vissa nyckelgrupper, som t ex högutbildade och specialister.

I detta sammanhang har man talat om risken för en svensk "brain-drain", hjärnflykt. Med det menas att högutbildade och specialistutbildad kompetens skulle lämna Sverige för arbeten på en mer lukrativ utlandsmarknad. Högutbildade anses ge upphov till positiva externa effekter.[16] Om landet dräneras på specialistkompetens kommer produktionens förnyelse att hämmas. Konkurrenskraften försämras, och med den tillväxten, lyder resonemanget.

Det finns dock flera skäl att ifrågasätta den bedömningen.

- Man vet inte hur pass attraktiva svenska högutbildade och svenska forskare är på den internationella marknaden. Hur

16 Detta anknyter till diskussioner om humankapitalbildningen. Se t ex Henreksson 1993.

stort ett eventuellt bortfall skulle bli är därför omöjligt att sia om på förhand.

- Man glömmer i scenariot bort det faktum att de flesta flyttarna återvänder. Den förlust som Sverige skulle göra när högutbildade flyttar ut begränsar sig i så fall till värdet på deras insatser – "avkastningen på deras humankapital" – under de år de är borta. Lundborg ifrågasätter starkt om ens detta utgör något problem. Genom ett fritt teknikflöde kommer vinsterna av FoU-insatserna ändå hemlandet till del.[17]
- Människor som har varit utomlands tar erfarenheter med sig hem. Utlandsåren kan därmed ses som en investering eller som vidareförädling av humankapital. Dessa människor har naturligtvis sina kunskaper och sina erfarenheter med sig tillbaka. Arbetsgivarnas syn på flyttning är viktig. Länge sågs utlandstjänstgöring som en nackdel. Det finns tecken på att svenska storföretagare har ändrat attityd och aktivt uppmuntrar sina anställda – på så gott som samtliga nivåer – att arbeta några år utomlands.[18]
- Sverige har en stor andel storföretag och därmed många koncernhögkvarter i landet. Det borgar för att det finns attraktiva arbetstillfällen inom landet att återvända till så länge dessa funktioner finns kvar i landet. (Detta kan också bidra till att Sverige lockar hit fler specialistutbildade från utlandet.)
- Mönstret med två försörjare i hushållen kommer att – inte minst bland de högutbildade – utöva en viss återhållande verkan på flyttbenägenheten, eftersom det är två som ska ha arbeten och inte bara en.

Vi kan nu försöka oss på en sammanfattning av möjliga konsekvenser av ett svenskt deltagande på den inre marknaden liksom av ett beslut att stå utanför EU.

17 Detta påstående kan i och för sig i frågasättas. Odhner (bilaga 8) pekar på att teknikflödet i verkligheten inte är fullt så fritt som i teorin. I stället tenderar tekniken ägas och kontrolleras av företagen. Det är dock rimligt att tro att teknik och nya teknologier förr eller senare sprider sig, imiteras och vidareutvecklas av andra producenter och företag. Förmågan att attrahera investeringar och produktion blir då det avgörande.

18 Ett sådant exempel är t ex Ericsson, som skickar ut en del av sina anställda till andra länder för att de sedan ska kunna komma tillbaka och utbilda andra.

Rörligheten inom EU kommer förmodligen på lite längre sikt att öka genom den inre marknaden. Till det bidrar integrationen med de fyra rörligheterna i stort liksom en rad förenklingar vad gäller t ex ömsesidiga erkännanden av examina och behörigheter.

Det blir dock inte några dramatiska förändringar. Arbetslösheten är hög inom hela EU-området. När rörligheten ökar sker det från en mycket låg nivå. Bara 1,5 procent av EU-medborgarna bor i ett annat land än det egna hemlandet.

För svensk del kommer förmodligen högutbildade att ha störst motiv att flytta på sig. För dem lockar lukrativa och intressanta tjänster utomlands. Dessa individer har ofta goda språkkunskaper och relativt hög flyttbenägenhet. Förekomsten av stora koncerner och multinationella företag blir här särskilt viktig.

Lönestrukturen i Sverige är mer sammanpressad än i andra länder. Skattesystemets utformning kan också erbjuda en högre köpkraft för högutbildade i vissa EU-länder i jämförelse med förhållandena i de nordiska länderna.

I gengäld skulle Sverige kunna attrahera mindre väl utbildad arbetskraft.[19] Det innebär i sin tur att lönespridningen förmodligen kommer att öka, eftersom migrationen sätter press i "lönestrutens båda ändar". Om det blir så beror emellertid på i vilken utsträckning lågkvalificerade arbeten relativt sett betalas bättre i Sverige än i andra EU-länder. Efter deprecieringen tycks de ekonomiska skillnaderna vara små.

Så här långt är det svårt att upptäcka någon skillnad om Sverige deltar i den inre marknaden med stöd av EES-avtalet eller ett medlemskap. En sådan kan emellertid uppkomma när det gäller "hemvändarna".

En stor del av de högutbildade som åker utomlands återvänder inom några år. Tidigare har vi konstaterat att de därmed kan fungera som teknikimportörer och förmedlare av nya idéer och teknologier. Centralt blir i vilken mån de kommer att ha tillräckligt attraktiva arbeten att återvända till liksom vilka förväntningar de potentiella "hemvändarna" har på den svenska ekonomins utveckling. Avgöran-

19 I en rapport från LO 1991, "Svensk Handlingsfrihet och EES. Europa, Framtiden och Facket", görs bedömningen att lågutbildad arbetskraft tjänar mer och har högre levnadsstandard i Sverige än på andra håll. Invandringen från EU skulle kunna bli betydande. Av det dras slutsatsen att korttidsutbildade kan halka efter andra grupper i löneutveckling och arbetsvillkor. Bedömningen grundade sig emellertid på ett annat relativt löneläge än dagens. Kronan har fallit med 25 procent mot de flesta europeiska valutor. Därmed har eventuella inkomst- och köpkraftsgap minskat avsevärt.

de här blir investeringsutvecklingen och den näringslivsstruktur som på lite längre sikt blir följden av olika typer av investeringar. Denna skiljer sig, vilket vi diskuterade i kapitlen 6 och 7, åt mellan de olika alternativen.

För att återvända, krävs det också att det finns kvalificerade företag att återvända till. Det innebär att det kan bli problem om huvudkontoren flyttar utomlands, som en reaktion på att ett svenskt beslut att rösta nej till ett EU-medlemskap.[20] Sannolikheten att den utbildade arbetskraften i så fall ska återvända tillbaka till Sverige minskar.

Om Sverige står utanför den inre marknaden helt och hållet kan sämre utbildade människor hindras från att komma hit och konkurrera om de mindre kvalificerade, men relativt sett välbetalda jobben. Det går däremot inte att hindra människor från att söka sig bort från Sverige.

8.6 Integrationens effekter på lönebildningen

Valet för svensk del handlar inte bara om och hur Sverige ska uppnå så hög sysselsättning som möjligt. Det handlar också, vilket vi diskuterade i kapitel 7, om att lägga grunden för en näringsstruktur som skapar högt förädlingsvärde och som medger en hög reallönenivå. Detta är en förutsättning för att man ska kunna vidmakthålla en hög levnadsstandard och till exempel via skatteinkomster finansiera en stor offentlig sektor.

Efter deprecieringen har Sverige inte längre några särskilt goda lönevillkor eller höga löner. Däremot är lönestrukturen fortfarande förhållandevis sammanpressad i jämförelse med många europeiska länder. En jämn inkomstspridning har varit en strävan från såväl fackligt som politiskt håll.

Högavlönade har varit mindre högavlönade än vad kollegerna i andra europeiska länder har varit. De lågavlönade har varit relativt sett bättre betalda än i andra europeiska länder.

20 Hur det verkligen förhåller sig med huvudkontoren och migrationen är dock svårt att säga bestämt uttala sig om. En vanlig bedömning bland företagsledare är emellertid att EES-avtalet är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att huvudkontoren, och med dem forskningsavdelningarna, ska stanna i Sverige.

Den s k lönestruten, som visar spännvidden mellan högsta och lägsta lön på LO-SAF-området, minskade kontinuerligt under hela 1960- och 1970-talen. Index för lönespridningen halverades under perioden. Under 1980-talet ökade lönespridningen. Det är ett mönster som delas med åtskilliga länder. Anledningarna är flera. OECD anger både demografiska faktorer (t ex fler yngre på arbetsmarknaden) samt institutionella faktorer (t ex mer decentraliserad lönebildning).

Det är en utveckling som förmodligen kommer att fortsätta, alldeles oberoende av Sveriges relationer till den inre marknaden. Produktionen ändrar gradvis karaktär, bort från enkel, tayloristisk rutinproduktion mot mer krävande arbetsuppgifter. Anspråken på högre kompetens hos de anställda väntas därmed växa. Arbetskraften blir mer heterogen. Behovet av realkapital tonar ned till förmån för behovet av humankapital.

På sina håll har det gett upphov till framtidsscenarier där arbetsmarknaden segregeras. En grupp människor kommer att arbeta med uppgifter som kräver hög kompetens och högt kunnande. En annan grupp sliter enligt dessa scenarion i monotona arbeten i rutinproduktion.[21]

En svaghet är att ekonomisk teori i bland har en tendens att behandla all arbetskraft som vilken arbetskraft som helst – som en anonym, standardiserad och homogen vara.

Men i takt med att "muskelkraft" ersätts med "hjärnkraft", ackumuleras det mest värdefulla kapitalet i människors förmågor, inte i företagens maskinpark. Därmed blir det också svårare att styra fördelningen av den avkastning som detta mänskliga kapital ger upphov till.

Att lönespridningen kan komma att öka är en sak. Vad som eventuellt kan bero på EU eller EES-avtalet är en annan.

Påverkan kommer här främst från den näringslivsstruktur som kan bli resultatet av företagens investeringar, av de arbetsmöjligheter som en gemensam arbetsmarknad kan bjuda attraktiv personal, samt av de förändringar genom migrationen som vi just har diskuterat.

21 Det är dock tveksamt i vilken utsträckning som denna typ av arbetstillfällen kommer att finnas kvar. En allt högre automatisering och robotisering i industrin innebär t ex att rutinjobben försvinner och ersätts av mer kvalificerade arbeten. För dessa krävs ofta minst gymnasieexamen.

Effekter av EES-avtalet

EES-avtalet innebär att arbetskraften får del av den fria rörligheten på samma vis som kapitalet redan har fått det. Det blir möjligt för människor att fritt flytta över hela EES-området för att söka och ta arbete. För den enskilde individen kan detta innebära mycket stora individuella välfärdsvinster. För EES-området totalt sett innebär det samtidigt en ökad välfärd. För nationen som sådan är det emellertid svårt att kvantifiera värdet för en enskild medborgare att flytta till ett annat land.

Olika grupper påverkas olika.

För att bedöma EES-avtalets effekter måste man se till hur investeringarna förändras och med dem näringslivsstrukturen och förekomsten av välbetalda arbetstillfällen. Centralt blir då även hur företagen uppfattar stabiliteten i EES-avtalet. Risken finns att företagen i detta avseende ser EES-avtalet som ett osäkert mellanalternativ.

Som vi såg i kapitel 6 väntas EES-avtalet öka direktinvesteringar i Sverige. Viss osäkerhet om avtalets långsiktiga varaktighet dröjer dock kvar. Investeringarna blir därför av mer horisontell karaktär.

För arbetskraften innebär EES-avtalet inget mellanläge, utan ett fullt deltagande i den inre marknaden.

Utbudet av arbetskraft påverkas genom den fria rörligheten. In- och återflödet av hög- och specialistutbildade bestäms dock av utbudet av arbetstillfällen i Sverige. Dessa påverkas av investeringarnas sammansättning och av näringsstrukturen.

Det får i sin tur konsekvenser för lönebildningen. Sverige kan i viss mån kompensera en eventuell "brain-drain" genom att öka utbildningssatsningarna. Deltagandet i den inre marknaden innebär förmodligen dessutom i sig själv att andelen hög- och specialistutbildad arbetskraft stiger. Det beror på att en rad internationella lärosäten, universitet och forskningsinstitutioner blir tillgängliga för svenskar. Den fria rörligheten ger tillträde till en större arbetsmarknad och därmed mer varierade arbetsmöjligheter. Det kan medföra att fler människor finner det mödan värt att skaffa sig en mer specialiserad utbildning. *Utbudet* av hög- och specialistutbildade kan därför tänkas öka vid ett svenskt deltagande i den inre marknaden. Det är dock långt ifrån säkert att Sverige genom EES-avtalet fullt ut kan dra nytta av denna ökade tillgång på kunskap, eftersom *efterfrågan* på specialiserad arbetskraft förmodligen blir lägre än vid ett EU-medlemskap.

Följande effekter kan väntas uppstå:

- Lönenivån totalt sett i Sverige kan så småningom väntas öka, eftersom investeringarna stiger och därmed produktiviteten och förädlingsvärdet. Denna tendens kan dock fördröjas av ökade avkastningskrav, som kompensation för den risk företagen kan uppleva med att Sverige inte är medlem i EU.
- Arbetsmarknaden vidgas, framför allt för de grupper som är specialistutbildade och attraktiva på den europeiska arbetsmarknaden. Lönerna för nyckelpersoner måste ligga någorlunda i nivå med de löner som gäller i andra länder. Allt annat lika borde det innebära ett tryck uppåt på lönerna för dessa grupper.
- Sverige kan utöva en viss teoretisk, men i praktiken förmodligen mycket begränsad, lockelse på relativt lågkvalificerad arbetskraft. Konkurrensen om dessa jobb kan tänkas öka, vilket i så fall skulle innebära en viss press nedåt på lönerna.
- Lönespridningen kan därmed tänkas öka något – vilket dock mer beror på att lönestruten vidgas uppåt, mindre på att den "böjer av" nedåt.
- Stabiliseringspolitiken kan underlättas genom att ökat arbetskraftsutbud kan vidga flaskhalsar under tider med överhettningstendenser. Till detta återkommer vi i kapitel 14.

Det är dock mycket svårt att kvantifiera effekterna.

Sverige som EU-medlem

Som medlem i EU kommer Sverige fullt ut att omfattas av de fyra rörligheterna. Skillnaderna väntas framför allt uppstå genom det utbud av arbetstillfällen som beror på näringslivsstrukturen.

Som medlem kan Sverige vänta sig en högre andel vertikala investeringar. Strukturen i näringslivet vrids i riktning mot en större specialisering.

Vertikala investeringar har en tendens att attrahera andra investerare av samma slag (se vidare kapitel 7). Det innebär allt annat lika att utbudet av arbetstillfällen kommer att rymma en högre andel specialiserade jobb.

En skillnad mellan EES-avtalet och ett EU-medlemskap ligger i huvudkontorens lokalisering. Om Sverige nöjer sig med EES-avtalet kan resultatet bli att huvudkontoren flyttas utomlands, även om

produktionen stannar i Sverige. Med dem skulle i så fall också huvudfunktioner och forskningsinstitutioner flytta. Även detta påverkar möjligheterna att finna intressanta och välbetalda arbeten.

Effekterna av de fyra rörligheterna för den svenska arbetskraften sammanfaller med dem som gäller för EES-avtalet. Rörligheten får samma effekter på hög- och lågutbildade som i fallet med EES-avtalet. Rörligheten sätter vissa ramar för hur stora skillnaderna kan vara i lönebetalning för samma typ av arbetskraft.

Därtill ska emellertid noteras ytterligare ett par faktorer:

- Efterfrågan på hög- och specialistsutbildade ökar som ett resultat av att näringslivsstrukturen går i riktning mot en högre specialisering, och som ett resultat av att fler huvudkontor bestämmer sig för att vara kvar i Sverige.
- Arbetstillfällena för svensk specialistutbildad arbetskraft och högutbildade i Sverige ökar.
- Lönenivåerna kan därmed förmodligen hamna på en något högre nivå som en följd av en ökande specialisering och därmed ökad tillväxt.

Sverige utanför den inre marknaden

Om Sverige står utanför den inre marknaden kommer landet inte att omfattas av de fyra rörligheterna. Det innebär att arbetsmarknaden blir nationell eller möjligen fortsatt nordisk.

Sverige kan då inte räkna med att få samma tillgång till eventuella nyckelgrupper som produktionen kan kräva. Det blir å andra sidan heller inte samma stora utflyttning, eftersom svenskar inte automatiskt har någon rätt att ta arbeten inom något EU-land. Arbetsmarknaden blir mer statisk. Tillskottet kommer i så fall från inflödet genom flykting- och invandringspolitiken.

I perioder av överhettning likt den Sverige upplevde under slutet av 1980-talet kan återigen flaskhalsar uppstå på grund av brist på nyckelgrupper. Mönstret blir emellertid asymmetriskt. Svårigheten att attrahera kompetent arbetskraft till den lilla svenska arbetsmarknaden är förmodligen större än möjligheten att behålla svensk kompetens i landet. För den högutbildade arbetskraften finns det redan i dag en internationellt rörlig specialist-marknad. Även i framtiden väntas efterfrågan vara stor på denna typ av specialistutbildade och forskare.

Totalt sett kommer direktinvesteringarna att bli lägre än om Sverige deltar i den inre marknaden. Specialiserad produktion väntas flytta ut från Sverige – de s k defensiva vertikala investeringarna ökar.

Om investeringarna minskar innebär det i sin tur att möjligheten att höja arbetskraftens produktivitet minskar. Eftersom det är höjd produktiviet som kan ligga till grund för bättre reallöner, innebär det att Sveriges möjligheter därvidlag försämras.

Alternativet till att delta i den inre marknaden är att Sverige på något annat sätt erbjuder bättre möjligheter än ett vad ett deltagande skulle medföra. Det skulle t ex kunna vara en högre vinstandel (dvs lägre löneandel), lägre skatter och lindrigare villkor för kapitalet. Detta kommer i sin tur att ställa större krav på omställning och neddragning av den offentliga sektorn.

Redan i dag har Sverige emellertid som investeringsland en lägesnackdel när det gäller specialiserad produktion. Svenska hemmamarknaden är dessutom för liten för att kunna locka den riktigt avancerade produktionen. Med återstående handelshinder i en eller annan form kommer de vertikala investeringarna att söka sig *från* snarare än *till* Sverige. Om Sverige ensam väljer att stå utanför den inre marknaden, kan investeringsnedgången bli dramatisk.

Effekterna på lönespridningen är svårare att bedöma. Den fria arbetskraftsinvandringen begränsar sig till att omfatta medborgare i de nordiska länderna. Det kan bli nödvändigt att betala mer för att få behålla den kvalificerade arbetskraft som trots allt behövs i landet. Tendensen till brain-drain ökar liksom utflyttning av välbetalda arbetstillfällen.

För reallönerna totalt sett innebär det en långsammare utveckling än vid ett medlemskap.

Om lönespridningen blir större eller mindre än vid ett deltagande i den inre marknaden är däremot omöjligt att uttala sig om. Kombinationen av ett fortsatt utflöde av högutbildade men ett visst "skydd" mot lågutbildade talar visserligen för att löneskillnaderna blir mindre än om Sverige deltar i den inre marknaden.

Men om arbetslösheten blir tillfälligtvis högre, och om högutbildade måste kompenseras för att de ska stanna kvar i Sverige, kan skillnaden bli större utanför den inre marknaden.

8.7 Sammanfattning: Konsekvenser för svensk arbetsmarknad

För den svenska arbetsmarknaden gäller ungefär samma konstaterande som för villkoren i övrigt: Det går inte att se hur det har varit när man ska beskriva hur det kommer att bli. 1970- och 1980-talens förhållanden är dåliga mätare på 1990- och 2000-talets utveckling. Integrationen fortsätter, oberoende av om Sverige bestämmer sig för att delta i den inre marknaden eller ej.

Den internationella integrationen och konkurrensen betyder att det är lönebildningen i Sverige som avgör hur sysselsättningen utvecklas. Denna mekanism påverkas inte i sig av medlemskapets vara eller inte vara. Däremot påverkar beslutet förutsättningarna för lönebildningen, genom att tillväxten bestämmer löneutrymmet.

På kort sikt kommer beslutet om EU-medlemskap att påverka den totala investeringsvolymen i Sverige och därmed sysselsättningen. På lite längre sikt slår ett beslut igenom i att näringslivsstrukturen – och därmed reallönenivåerna – blir olika i de olika alternativen.

På kort sikt kommer, vilket vi diskuterade i kapitel 7, strukturomvandlingen att påverkas genom att hastigheten i förändringarna vid ett EU-medlemskap förmodligen ökar något. Skillnaden mellan EU-medlemskapet och EES-avtalet syns framför allt i investeringarna.

Om investerarna tror att utsikterna för svensk ekonomi är mindre gynnsamma i EES-alternativet än vid ett medlemskap — och mycket tyder på att så är fallet — kan de totala investeringarna bli något lägre.

Den kortsiktiga effekten på arbetsmarknadsläget av en snabbare strukturomvandling innebär ökad arbetslöshet. Den kortsiktiga effekten av att de totala investeringarna ökar är däremot att arbetslösheten minskar. Vår bedömning är att nettoeffekten blir positiv eftersom den senare är betydligt större än den förra.

Förväntningseffekten av EU-beslutet – vilket det än blir – kommer dock att avta efter något år. Den viktigaste effekten för arbetsmarknadens del bestäms då av den skillnad i näringslivsstruktur och lönebetalningsförmåga som kan väntas i de olika alternativen.

För arbetsmarknaden i övrigt gäller:

- *Arbetsmarknadspolitiken* är en nationell angelägenhet. Beslut som gäller arbetskraftens fria rörlighet faller inte under Enhetsaktens majoritetsregler, utan måste fattas i enhällighet. Vissa skillnader gäller kollektivavtalen.
- *Lönenivåerna* påverkas av kapitalets rörlighet och investeringarnas sammansättning. Ett deltagande på den inre marknaden kommer att ge högre direktinvesteringar och höjd total investeringsvolym. Det betyder i sin tur ökade förutsättningar att höja produktiviteten och därmed bättre lönebetalningsförmåga.

Här finns en klar skillnad vad gäller deltagande i den inre marknaden och ett svenskt beslut att stå utanför den.

Reallönenivån kommer även att påverkas av om Sverige har EES-avtalet eller ett EU-medlemskap. Medlemskapet ökar möjligheterna att specialisera produktionen. Allt annat lika innebär det att förutsättningarna för ett högre förädlingsvärde ökar, vilket kan ligga till grund för högre reallöner.

Lönespridningen påverkas av rörligheten. På kortare sikt är det troligt att rörligheten återfinns främst bland högutbildade och bland lägre utbildade. Högutbildade har motiv att flytta utomlands där lönebetalningarna liksom köpkraften kan vara bättre. Lågutbildade kan ha motiv att flytta till Sverige där lågkvalificerade arbeten betalas förhållandevis bättre. Flyttbenägenheten för lågutbildade EU-medborgare kan dock väntas vara betydligt lägre än för högutbildade svenskar, inte minst efter den svenska kronans kraftiga värdeminskning. På sikt kan dock dessa två tendenser bidra till att öka lönespridningen.

Människor fattar dock lika litet som företag endimensionella beslut. Företag tar ställning till fler faktorer än bara avkastning när de bestämmer sig för var de ska lägga en investering. På samma vis ser människor och individer till mer än bara lön och ersättningar när de bestämmer sig för var de vill bo och arbeta.

Andra faktorer som omsorg, god miljö, bra bostäder, bra villkor för familj och fritid kan väga in. Det talar för att det sker en viss men inte fullständig utjämning av t ex löner och ersättningar mellan olika länder för samma typer av arbetskraft.

Sverige, EU och politiken

DEL III

I detta avsnitt, del III, ska vi närmare studera hur de politiska beslut som fattas inom EU påverkar Sveriges ekonomi och förutsättningar på några olika områden.

Vi kommer i kapitel 9 att gå igenom förutsättningarna för inflytandet och integrationen, för att därigenom se vilka möjligheter – formella och informella – Sverige kan få att göra sin röst hörd antingen som EES-land eller som EU-medlem.

I kapitel 10 analyserar vi handelspolitiken och hur de beslut som EU fattar berör Sverige i olika situationer.

I kapitel 11 studerar vi effekterna om Sverige skulle omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken CAP.

I kapitel 12 resonerar vi kring regionalpolitiken, integrationen och den regionala utvecklingen. Vi analyserar förutsättningarna för den ekonomiska politiken i Sverige och på EU-nivå.

I kapitel 13 granskar vi konsekvenserna för statskassan och budgeten av integrationen och av det budgetbidrag som Sverige måste erlägga vid ett medlemskap i EU.

I kapitel 14 analyserar vi förutsättningarna för den ekonomiska politiken i Sverige och på EU-nivå.

I kapitel 15, slutligen, belyses effekterna av en eventuell valutaunion för Sverige.

9 Integration och inflytande

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt över EU:s beslutsprocesser och olika former av inflytande som Sverige kan komma att utöva vid ett svenskt medlemskap.[1]

9.1 Det formella inflytandet förenat med ett medlemskap

Den avgörande skillnaden mellan ett medlemskap och EES-avtalet är att Sverige vid medlemskap får fullt tillträde till alla gemenskapens institutioner på samma villkor som övriga medlemsländer.

- I topporganet *Europeiska rådet* samlas EU:s stats- och regeringschefer. Organet är en policy-skapande och problem-Lösande instans. Europeiska rådets s k toppmöten har karaktären av mellanstatliga konferenser. Därför har inga formella beslut tagits vid toppmötena. Europeiska rådet redovisar endast sina synpunkter. Därmed bibehålls topporganets mellanstatliga karaktär.

1 Frågorna i detta kapitel diskuteras mer i detalj av EG-konsekvensutredningen Subsidiaritet.

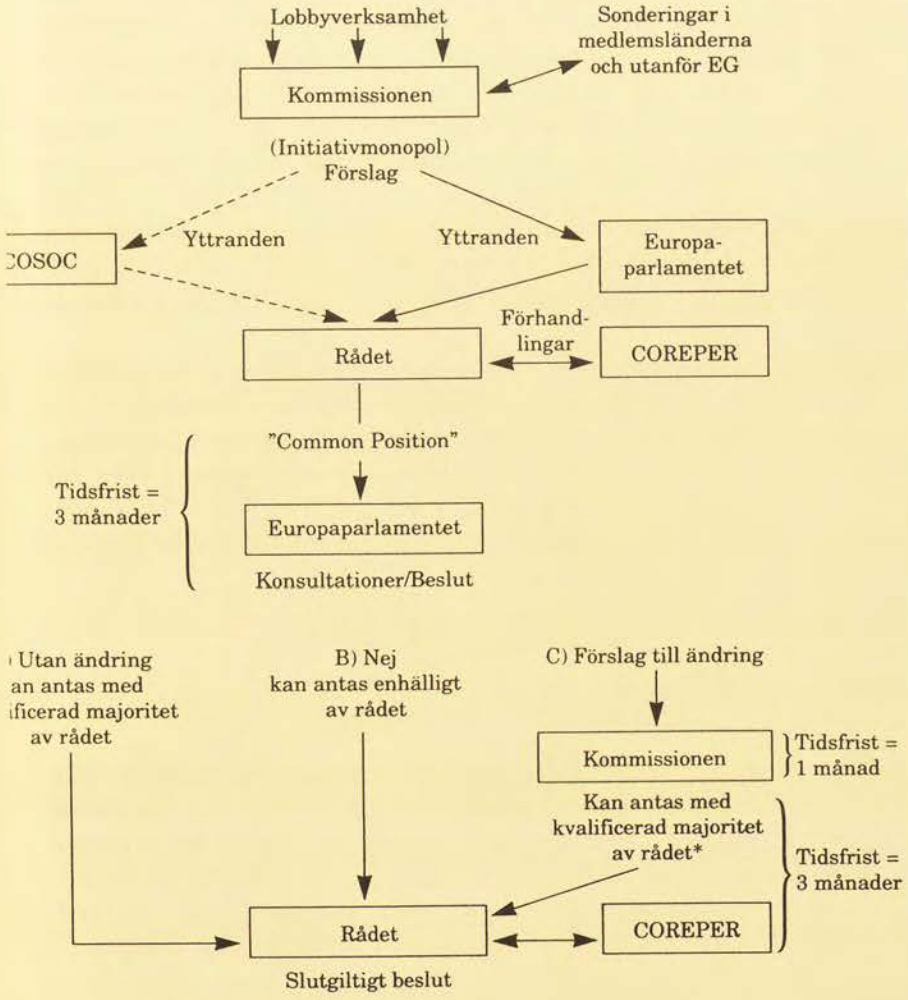
- *Ministerrådet* är det lagstiftande organet och den högsta beslutsfattande instansen. Här fattas de konkreta besluten.
- *Europaparlamentet* representerar EU-ländernas befolkning. Trots namnet är det inget parlament i ordets egentliga mening eftersom det saknar lagstiftnings- och beskattningsrätt. Huvuduppgift är i stället att spela en rådgivande roll i Gemenskapens beslutsfattande.
- *Kommissionen* är den "verkställande makten" vad gäller rådets beslut. Den övervakar också att besluten verkligen genomförs i samtliga medlemsländer. Kommissionen har ensamrätt att lägga förslag om ny lagstiftning.
- *EG-domstolen* tolkar fördragen och ser till att rådets förordningar, direktiv och beslut är förenliga med fördragstexterna. Domstolen övervakar också att rådets beslut tillämpas på rätt sätt, men har inga befogenheter gentemot rådet.
- *Ekonomiska och sociala kommittén (Ecosoc)* är ett rådgivande organ som representerar bl a konsument- och producentintressen inom EG, liksom fackliga intressen. Kommittén är en kontakt mellan EU:s institutioner och olika organiserade intressen i medlemsländerna.
- *Regionala kommittén* ger råd i regionala frågor till Rådet och Kommissionen.

Beslutsfattande

Kommissionen har initiativrätten till att utarbeta förslag till ny lagstiftning. Europaparlamentet samt ekonomiska och sociala kommittén yttrar sig över förslaget och rådet fattar sedan beslut.

EU:s institutionella struktur syftar till att balansera gemensamma intressen och nationella intressen. Domstolen och Kommissionen är rena gemenskapsinstitutioner i så måtto att de ser till hela EG:s intresse. Ledamöterna i Europaparlamentet svarar endast inför sina väljare i hemländerna, inte inför de nationella regeringarna eller parlamenten.

Diagram 9.1 Beslutsfattande inom EU



Anm.: Europaparlamentet har vetorätt i frågor som rör den inre marknaden, som t ex frågor angående nationell likabehandling, fri rörlighet eller harmoniseringsåtgärder.
Källa: Bernitz m fl "Vad betyder EG?" (1993).

Ministerrådet

Rådet har lika många ledamöter som antalet medlemsländer. Varje medlemsland har således en plats i rådet. Normalt intas denna av en regeringsledamot, beroende på vilka ärenden som kommer upp till beslut i rådet. Vid viktigare tillfällen företräds länderna av sina utrikesministrar. Ordförandeskapet roterar i alfabetisk ordning mellan medlemsländerna. Varje ordförande har en mandatperiod om sex månader. För närvarande (första halvåret 1994) är Grekland ordförandeland. Nära knuten till rådet är *Coreper*, som är kommittén för ländernas permanenta representanter i EU, där varje land företräds av sin Bryssel-ambassadör. Corepers uppgift är att förbereda Rådets sammanträden genom att upprätta agenda osv.

Omröstningsreglerna i rådet är av stor betydelse. Ursprungligen fattades alla beslut enhälligt. I den europeiska enhetsakten finns numera de grundläggande reglerna, som innebär att beslut om lagar, förordningar och direktiv inte alltid kräver enhällighet. I vissa fall kan beslut fattas genom s k kvalificerad majoritet (minst 54 röster). Varje land har en representant i rådet. De har dock olika antal röster enligt tabell 9.1. Sverige kan väntas få 4-5 röster.

Parlamentet

Parlamentet var ursprungligen en sammanslutning av ledamöter från medlemsländernas egna parlament och hade då mycket begränsad beslutsfunktion. Numera väljs ledamöterna i direkta val för en period av fem år. Parlamentet har fr o m den 1 januari 1994 567 ledamöter fördelade tämligen proportionellt efter folkmängd mellan medlemsländerna (dock med överrepresentation för de små staterna).

Parlamentet är i allt väsentligt ett rådgivande organ till Ministerrådet. Genom Maastricht-fördragets ratificering har parlamentets rättigheter utökats. Rådet kan t ex inte längre få igenom beslut som parlamentet inte har godkänt i frågor som rör den inre marknaden. Tidigare kunde ett enhälligt råd gå emot parlamentet. Sverige kan väntas få drygt 20 platser i parlamentet. De ska väljas i direkta val, men kan övergångsvis väljas indirekt av riksdagen.

Kommissionen

Kommissionen uppfattas av många som EG:s "egentliga" motor genom initiativrätten på lagstiftningsområdet och som verkställare av besluten. Kommissionen handlägger varje år flera tusen ärenden varav de som berör ny lagstiftning uppgår till flera hundra. För interna beslut krävs att minst 8 av de 17 kommissionärerna är närvarande. Enhällighet i besluten eftersträvas, men även majoritetsbeslut förekommer. Under behandling av förslagen sker konsultationer med olika organ och intressen i medlemsländerna i syfte att presentera så väl förankrade förslag som möjligt.

Kommissionen består av ett antal höga tjänstemän (kommissionärer), utsedda av medlemsländernas regeringar i samförstånd för en period av fyra år. Vid årsskiftet 1994-1995 förlängs perioden till fem år. Kommissionen har för närvarande 17 medlemmar. Varje medlemsland har rätt till minst en medlem i Kommissionen. Kommissionen har en omfattande tjänstemannaorganisation, uppdelad på 23 direktorat under ledning av en generaldirektör. Varje direktorat är underställt en kommissionär. Under Kommissionen finns för närvarande nästan 14 000 tjänstemän.[2] Som medlem kan Sverige väntas få förtur till vissa tjänster inom Kommissionen (och övriga EG-institutioner). Man kan räkna med att 500 svenskar kommer att behöva anställas inom EG:s institutioner under de första åren.

Domstolen

EG-domstolen består av 13 domare med var sitt sekretariat (totalt 800 anställda). Varje medlemsland är företrätt med en domare. Besluten redovisas alltid som enhälliga.

2 Totalt uppgår antalet permanent och tillfälligt anställda vid EG:s institutioner till ca 23 000. The Economist's guide to the European Community, Leonard, D (1993).

Röstfördelning och voteringsstrategi

Ministerrådet

Den nuvarande fördelningen av röster mellan länderna, främst i Rådet men också i viss mån i parlamentet, är uttryck för en balans mellan stater och grupper av stater. En utvidgning av EU:s medlemskrets ändrar denna röstbalans. Om de fyra länder som nu söker inträde i EU skulle få det, kommer det totala antalet röster i Ministerrådet att öka till ca 90. Därigenom höjs sannolikt tröskeln för kvalificerad majoritet (två tredjedels majoritet); det blir svårare för de stora länderna att få ihop en erforderlig majoritet. Små medlemsländer kommer som grupp att väga tyngre än tidigare. Sverige kan vara en viktig partner i en sådan konstellation, både när det gäller att initiera och genomföra nya förordningar och direktiv samt när det gäller att hindra beslut därom.

De mindre ländernas möjligheter att påverka är emellertid begränsade. Det ligger i sakens natur att det är svårare att uppnå en beslutande majoritet än en blockerande minoritet. De mindre ländernas makt blir därmed tydligare när det gäller att blockera beslut. I en rapport till EG-konsekvensutredningen har Sveriges och övriga länders *kritiska röststyrka* beräknats.[3] Den definieras som antalet kombinationer där landets röst är nödvändig för att beslut ska kunna fattas.[4] Skulle alla fyra staterna (Finland, Norge, Sverige och Österrike) bli medlemmar, och om nuvarande viktning för övriga medlemsländer bibehålls, ökar röstantalet med mellan 14 och 16 röster.[5] Sätts gränsen för kvalificerad majoritet vid 63 kan dagens små länder i EG blockera beslut. Höjs tröskeln till 65 är inte längre Luxemburgs bifall nödvändigt. I den meningen ökar småstaternas makt. Det krävs färre av dem för att blockera ett beslut.

3 Om Sveriges inflytande i den Europeiska unionen, bilaga 5.

4 Alla tänkbara kombinationer ingår och alla har samma sannolikhet att realiseras. Måttet avspeglar därför en påtryckningsmakt, här kallad kritisk röststyrka, i så måtto att landets avhopp från en röstkoalition hindrar koalitionen från att vinna.

5 Norge och Finland antas få 3 röster var. Sverige och Österrike får i det ena fallet 4 röster var, i det andra fallet 5 röster var.

Tabell 9.1 Alternativa stämmofördelningar och kritiska röststyrkan i Ministerrådet i EU-16

	EG 12		EU-16			
	aktuell vikt	kritisk röst*	Est vikt[1]		Wessels[2]	
			vikt	krr	vikt	krr
Belgien	5	0,067	5	0,056	5	0,057
Danmark	3	0,046	3	0,032	3	0,035
Frankrike	10	0,129	10	0,106	10	0,109
Grekland	5	0,067	5	0,056	5	0,057
Irland	3	0,046	3	0,032	3	0,035
Italien	10	0,129	10	0,106	10	0,109
Luxemburg	2	0,018	2	0,024	2	0,023
Nederländerna	5	0,067	5	0,056	5	0,057
Portugal	5	0,067	5	0,056	5	0,057
Spanien	8	0,109	8	0,085	8	0,090
Storbritannien	10	0,129	10	0,106	10	0,109
Tyskland	10	0,129	10	0,106	10	0,109
Finland			3	0,032	3	0,035
Norge			3	0,032	3	0,035
Sverige			*5*	*0,056*	*4*	*0,043*
Österrike			5	0,056	4	0,043
Totalt	**76**	**100**	**92**	**100**	**90**	**100**
kval maj	54	71,1	64	69,6	64	71,1
block min	23	30,3	29	31,5	28	30,0

* Kritisk röststyrka (krr), dvs den andel koalitioner (av totala antalet möjliga koalitioner) som kan bildas där medlemmens avhopp förhindrar kvalificerad majoritet.

[1] En skälighetsbedömning baserad på nuvarande formel för röstfördelning, men med hänsyn tagen till att det saknas prejudikat för röstvikt 4.

[2] Förslag av den tyske forskaren Wolfgang Wessels, The institutional debate, revisited, stencil och Institutionelle Strategien für die Politische Union: Eine Neuauflage der EEA? Integration 4/90.

Källa: Bilaga 5 till utredningen.

Parlamentet

Det är svårare att göra antaganden eller dra slutsatser när det gäller röststyrkan i Parlamentet. Där sker omröstningarna inte enbart efter nationslinjer, utan i lika hög grad efter politiska skiljelinjer. I

Parlamentet kommer Sverige att representeras både av företrädare för regeringspartier och oppositionspartier. Fördelningen av rösterna däremellan och i parlamentet i stort för Sveriges del är svår att ange i förväg.

Nordiskt samarbete

De nordiska länderna har i många internationella sammanhang valt att uppträda samlat. Diskussioner i förväg mellan de nordiska ländernas regeringar eller respektive delegationer har ofta lett fram till sådant gemensamt uppträdande liksom till gemensam röstning. De fyra nordiska länderna kan få 13-14 röster i rådet. Det betyder att de tillsammans förfogar över 15 procent av rösterna, vilket innebär att ett gemensamt nordiskt uppträdande är mycket betydelsefullt jämfört med om de nordiska länderna uppträder var för sig.[6] Om man till de nordiska länderna lägger Tyskland och Nederländerna – två länder med ofta likartad politisk inställning – uppnås 28-29 röster i rådet, vilket är tillräckligt för att utgöra en blockerande minoritet.

Slutsatsen blir att det formella inflytandet för svensk del skulle bli större om också de övriga nordiska länderna vann inträde i EU (givet att de nordiska länderna även fortsättningsvis har likartade uppfattningar i viktiga frågor). Därmed är dock inte sagt att Sverige inte skulle kunna utöva inflytande, även om något av de nordiska grannländerna uteblir från EU eller intar en avvikande ståndpunkt.[7] Danmarks erfarenheter av ett litet lands möjligheter att utöva inflytande kan studeras och utnyttjas, liksom Sveriges erfarenheter i FN.

6 Samma slutsats dras i två andra studier: The Nordic Efta countries' option: Community membership or a permanent EEA accord, Hamilton, C.B., IIES 1991 samt A nordic coalition's influence on the EC council of ministers, Widgren, M., i European economic integration: a Nordic perspective, Fagerberg, J. och Lundberg L. (1993).

7 Detta resonemang grundas på bilaga 5 till Utredningen.

9.2 Det informella inflytandet

Ett fullt utnyttjande av de formella möjligheter till inflytande som EU-medlemskapet ger i olika sammanhang kräver att medlemsländerna förbereder sitt deltagande i dessa organ. Det förutsätter att enskilda länders företrädare är väl pålästa och att uppträdande i olika organ samordnas. Det finns också omfattande fackkunnande som kan utnyttjas i olika expertkommittéer, arbetsgrupper och självfallet också i kommissionsarbetet. Graden av inflytande beror därför till stor del på de individer som väljs för arbete vid institutionerna. Detta gäller naturligtvis även Sverige. I en aktuell utredning påpekas att "en väl samordnad och förankrad politik är en grundläggande förutsättning för att Sverige ska kunna utöva inflytande som medlem i EU och påverka EU-organens beslut".[8] Utfallet för svensk del av bidrag från strukturfonderna (se kapitel 12) beror t ex på förmågan att argumentera för och bereda det egna projektet.

Även deltagande i beredningsprocessen på ett så tidigt stadium som möjligt är av betydelse för att få information och påverka processen. Härvidlag kan erfarenheterna av det mångåriga samarbetet på det ekonomiska området mellan Sverige och EU-länderna visa sig nyttigt. Utredningen om statsförvaltningen och EU konstaterar att utfallet av arbetet i en expertkommitté inte i första hand behöver bero på respektive medlemslands röstetal utan mer på graden av kunskap, information och aktiv opinionspåverkan liksom förmågan att förhandla och skapa koalitioner mellan företrädare för olika medlemsstater.

Även som EES-part kan Sverige utnyttja den informella processen, eftersom Sverige blir företrätt i många av de kommittéer som förbereder EU/EES-besluten. Dessutom kan vilket land som helst söka påverka EU:s beslut via sina företrädare i Bryssel. Det land som är medlem har emellertid ett påtagligt försteg i den informella processen. Även när de formella beslutsreglerna inte tillgrips (vilket sker ganska sällan) ger vetskapen om att man kan åberopa dem en ökad tyngd även åt det informella agerandet.

8 Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80).

Lobbyorganisationer

Med lobbyverksamhet avses organiserad opinionsbildning med beslutsfattare som målgrupp. En omfattande lobbyverksamhet bedrivs i Bryssel av företag, regioner, städer, intresseorganisationer och offentliga organ. I vissa fall sker detta via konsulter som fungerar som professionella lobbyister. Syftet med lobbyverksamheten är att på ett tidigt stadium få information om och inflytande över beslutsprocessen när nya lagar, förordningar och direktiv formuleras. Lobbying på lägre nivå, dvs bland dem som utarbetar förlagen, har därför ofta större effekt än lobbying i toppen av EG-administrationen. En förutsättning för framgångsrik verksamhet är nära kontakter med beredande och handläggande tjänstemän inom kommissionen.

Lobbyverksamheten har ökat dramatiskt under de senaste åren. I dag finns det ca 10 000 lobbyister och 3 000 intressegrupper i Bryssel.

Även icke-medlemsländer kan utnyttja lobbyverksamheten. Möjligheterna till framgång ökar givetvis om det egna landet är formellt företrätt i de beslutande organen. EG-konsekvensutredningen subsidiaritet behandlar detta mer utförligt.

Intresseorganisationer

Intresseorganisationerna spelar en stor roll i svensk politik och svenskt samhällsliv. Intresseorganisationerna har redan utvecklat olika former för inflytande på beslutsprocessen i EU. Många av organisationerna har upprättat egna avdelningar/kontor i Bryssel för att kunna påverka beslutsprocessen eller för att inhämta information. Det gäller bl a de centrala fackliga organisationerna, Svenska Arbetsgivarföreningen, Industriförbundet och ett antal av branschorganisationerna inom näringslivet. De deltar också i olika typer av samarbete med motsvarande organisationer i andra EU-länder.

Fastare former för samarbete mellan den politiska processen och de politiska instanserna å ena sidan och intresseorganisationerna å den andra kommer sannolikt att utvecklas. Även på denna punkt är det betydelsefullt att komma in så tidigt som möjligt i beredningsprocessen.

Det ska tilläggas att också vissa kommuner och konstellationer av kommuner har upprättat kontor i Bryssel eller inrättat särskilda

organ eller tillsatt särskilda befattningshavare. Syftet är att för kommunernas räkning bevaka utvecklingen inom EU och att i förekommande fall påverka beslutsprocessen.

Olika branscher och områden

Svenskt inflytande kan visa sig vara särskilt betydelsefullt på vissa speciella områden. Sverige kan t ex som deltagare i den inre marknaden påverka de olika standarder som arbetas fram. Svenska företag får därigenom möjlighet att göra sig hörda i olika tekniska kommittéer. Genom att svenska föreskrifter kommer att harmoniseras och standardiseras efter EG-normer, kan svenska företag på det viset i likhet med företagen i andra medlemsländer nå inflytande på ett tidigt stadium och undvika risker för sämre behandling eller diskriminering.

Miljöområdet är i dettta sammanhang av särskild betydelse. Sverige har i sin lagstifning i vissa avseenden gått längre än EU:s medlemsländer på miljöområdet. Genom medlemskap i EU får Sverige ökade möjligheter att vinna förståelse för skärpta miljönormer. (Vid ett medlemskap kommer Sverige att få behålla sina miljöregler, även i de fall de är strängare. EU-länderna sätter främst miniminivåer.)

9.3 Konsekvenser av ett svenskt medlemskap

Makt och inflytande utövas på två olika sätt: formellt och informellt. *Formellt* kommer Sverige vid ett medlemskap att bli representerat i:

- Europeiska rådet
- Ministerrådet med 4-5 röster
- Kommissionen med en kommissionär
- Europaparlamentet med 21-25 ledamöter
- EG-domstolen med en domare
- Ekonomiska och sociala kommittén med 11-12 platser
- Regionala kommittén med 11-12 platser

Sverige blir därmed representerat i samma utsträckning som andra jämförbara stater. Möjligheterna att driva igenom beslut är begränsade, medan möjligheterna att blockera beslut är större. Denna makt kan i sin tur bli föremål för förhandling – eller kohandel – mellan medlemsländerna.

Det finns situationer då svenska ställningstaganden kan avgöra till förmån för vissa beslut, och också förhindra att andra beslut fattas. Sannolikheten för att få en sådan "tungan på vågen"-position är emellertid liten för ett enskilt land, och följaktligen även för Sverige. Det behövs samverkan mellan flera länder. För att blockera beslut kan det räcka med tre-fyra partner, beroende på vikt.

Den *informella makten* beror på den egna förmågan. Litenheten kan kompenseras av kunskap och kompetens. Inflytandet är dessutom i hög grad en funktion av vilka koalitioner som kan skapas. Ett litet lands inflytande beror till stor del på dess politiska alliansförmåga. Koalitioner med andra länder är avgörande för att kunna driva utvecklingen i önskad riktning. Vår bedömning är att Sveriges möjligheter på detta område är relativt goda tack vare Sveriges traditionellt starka engagemang i internationella fora.

Slutsatsen blir för det första att Sverige med sin traditionella inriktning på arbete i internationella organ som t ex FN och sina erfarenheter i internationella sammanhang, tillsammans med de svenska företagens långvariga närvaro på den internationella scenen, borde ha stora förutsättningar att snabbt nå in i den egentliga beslutsprocessen inom EG.

För det andra kommer ett medlemskap i EU att påverka beteendet och beslutsprocessen också här hemma i Sverige, i riktning mot ett mera aktivt och medvetet deltagande i det internationella samfundet än vad som skulle bli fallet om Sverige stod utanför EU.

9.4 Inflytande inom ramen för EES-avtalet

Vilket inflytande ger då EES-avtalet jämfört med medlemskapet? Grundtanken i EES-avtalet är att ett antal institutioner tillskapas för samarbete mellan EU-länderna och Efta och där de båda parterna ingår som lika berättigade.

Bland dessa organ märks EES-rådet, där regeringsmedlemmar från Eftas och EU:s medlemsländer ingår. Ordförandeskapet cirkulerar

mellan företrädare för EU-stat och Efta-stat. Den gemensamma EES-kommittén består av företrädare för EU och Efta, där de båda parterna har vardera sin representant och där ordförandeskapet på samma sätt som i rådet cirkulerar. Besluten såväl i rådet som i kommittén ska vara enhälliga. Det finns också en särskild parlamentarikerkommitté, sammansatt av ledamöter ur Europa-parlamentet och ur Eftaländernas parlament, indirekt utsedda av parlamenten. Det finns vidare organ för övervakning av EES-avtalet. För Sveriges del gäller i detta fall Eftas övervakningsmyndighet (Efta Surveillance Authority, ESA) med en företrädare från varje medlemsland i Efta. För Eftas del är det ESA- och Efta-domstolen som övervakar att EES-avtalet följs i medlemsländerna. Motsvarande funktion bland EU-länderna utövas av Kommissionen och domstolen.

Besluts- och beredningsprocessen enligt EES-avtalet bygger på att EU och Efta som självständiga parter ska komma fram till gemensamma beslut. Medlemsländerna får sina intressen tillgodosedda indirekt genom att EU respektive Efta talar å deras vägnar.

En viktig skillnad mellan EES-avtalet och medlemskapet är att i EES-fallet kommer Sverige att kunna utöva sitt inflytande endast indirekt som ett medlemsland i Efta — och då endast under förutsättning att enighet kan uppnås. Det blir därigenom också svårare att ta initiativ till ändringar eller nya direktiv och förordningar. De gemensamma organens funktioner är endast relaterade till EES-avtalets samarbetsområde. Eftaländerna har genom EES-avtalet möjlighet att påverka EU vid utformningen av nya EES-regler. När Kommissionen utarbetar förslag får experter från Eftaländerna göra sina röster hörda på samma sätt som experter från EU:s medlemsländer. Avtalet anger också olika former av medverkan för Eftaländerna i de kommittéer som biträder Kommissionen då beslut och regler ska genomföras. Därigenom kan Sverige och övriga Eftaländer (förutom Schweiz) påverka beslutsprocessen i Ministerrådet och Kommissionen. I frågor som inte berörs av EES-avtalet kan Eftaländerna komma till tals först när EU-länderna har träffat sin inbördes uppgörelse.

Ruta 9.1
Reformering av beslutsprocess och representationsformer?

Inom hela Gemenskapen har diskussionen förts om utvidgning respektive fördjupning. Det är en allmänt accepterad hållning bland EU:s ursprungliga länder att integrationen, och därmed hela Gemenskapen, riskerar att försvagas om organisationen tar upp nya medlemsländer utan att samtidigt fördjupa samarbetet. Framför allt har diskussionen fokuserat på det sena 1990-talets möjliga utvidgning till 20-30 medlemsländer.

Frågan om EG:s institutioner ska behandlas vid regeringskonferensen 1996. Där kommer även nytillkomna medlemsländer att delta. Deras samtycke blir nödvändigt för att genomföra eventuella förändringar, eftersom dessa kräver enhällighet.

Det finns inga beslut om vad reformerna ska avse eller omfatta. Klart står emellertid att eventuella nya medlemmar kommer att förändra balansen och sammansättningen av institutionerna, liksom deras effektivitet. I anslutning till utvidgningsförhandlingarna diskuteras därför frågan om reformer livligt. Bl a gäller debatten det "demokratiska underskott" EU anklagas för. Underskottet består i rådets starka makt i förhållande till Parlamentet. I sin mest extrema form bygger anklagelsen på att tolv minoritetsregeringar i Ministerrådet kan fatta beslut som går emot ett enhälligt Europaparlaments vilja. Ett sådant förfarande kan enligt kritikerna knappast anses vara demokratiskt. Reformförslagen berör därför i hög utsträckning hur parlamentets ställning kan stärkas i dess relation till Rådet.

Frågan om makten inom EU gäller inte bara förhållandet mellan medlemsstaterna, utan även balansen mellan institutionerna, främst mellan Rådet och Parlamentet. Inom Gemenskapen har främst Tyskland gått i bräschen för kraven på att parlamentets makt i den politiska processen ska stärkas. Också relationen mellan medlemsstaterna och institutionerna, dvs graden av integration, har varit föremål för diskussioner.

För närvarande har de fem stora staterna (Frankrike, Italien, Tyskland, Spanien och Storbritannien) 48 röster i Ministerrådet och de sju mindre har 28 röster. Befolkningsmässigt är de fem största länderna nästan sex gånger så stora som de små; ca 290 miljoner invånare mot drygt 50 miljoner. I ett EU 16 med Finland, Norge, Sverige och Österrike kommer de då elva mindre staterna med ca 80 miljoner invånare ha 42-44 röster i Rådet.

Följaktligen skulle gruppen ha fyra gånger så många röster i rådet i förhållande till sin storlek jämfört med Tyskland. Länder som motsvarar 12 procent av EU:s befolkning skulle då kunna blockera beslut för de övriga 88 procenten. Även möjligheterna för de mindre staterna i ett framtida EU att gå samman och forcera fram beslut mot någon av de stora staternas vilja har föranlett krav på reformer.

Dubbel majoritet [1]

Bland reformförslagen berör de mest genomgripande beslutsprocessen i Rådet. Ett system med dubbel majoritet har föreslagits. För beslut i Rådet skulle då krävas både en majoritet av medlemsländerna och en majoritet av befolkningen. Den viktade stämmorätten skulle därmed stoppas. Åtta små länder kan blockera beslut genom det första villkoret. Tyskland tillsammans med två stora länder

kan blockera beslut genom det andra villkoret. Utan Tyskland krävs de övriga fyra stora länderna för att blockera.

Förslaget skulle få tre huvudsakliga effekter. För det första sker en styrkeförskjutning mot EU:s nordligare stater och i synnerhet mot Tyskland med dess höga invånarantal. För det andra begränsas de mindre ländernas inflytande genom att det blir svårare att uppnå en blockerande minoritet (däremot behåller de samma möjligheter som tidigare att skydda sig mot oönskade beslut). För det tredje ökar utrymmet för gruppkonstellationer. T ex får de elva nordliga länderna dubbel majoritet.[II]

Dessutom har reglerna för enhällighetsbeslut tagits upp. Dessa skulle ersättas av en regel som innebär att beslut som i dag kräver enhällighet kan fattas om det stöds av fyra femtedelar av medlemsländerna och motsvarande andel av Gemenskapens befolkning. Förslaget har dock inte fått samma genomslag som tankarna på dubbel majoritet.

Tvåkammarsystem [III]

Det har även väckts förslag om ett tvåkammarsystem där första kammaren utgör ett råd bestående av medlemsstaterna. Röstreglerna i första kammaren är en stat – en röst. Den andra kammaren rymmer parlamentet som representerar medlemsstaternas befolkning och politiska struktur, dvs en person – en röst. Kommissionen blir systemets regering och leds av en president och regeringsmedlemmar som utses utan nationell kvotering. Förslaget är federalistiskt till sin struktur. Dess fördelar anses vara att det är effektivt och öppet system som fördelar makten på ett tydligt sätt samtidigt som det är demokratiskt.

I övrigt har reformkraven angående Parlamentet, Kommissionen och EG-domstolen främst fokuserat på att antalet ledamöter respektive domare blir för många vid en utvidgning av Gemenskapen. Antalet måste begränsas för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt. Inom Parlamentet bör enligt det huvudsakliga förslaget ledamöterna omfördelas på basis av medlemsländernas invånarantal samt den demografiska och politiska utvecklingen. Förslag om endast en kommissionär per land har förts fram, liksom att antalet ska begränsas till tio. Därmed skulle inte alla länder ha sin egen kommissionär.

På liknande sätt har starka invändningar framförts mot nationell representation i ett framtida fristående centralbankssystem.[IV] Nationell representation innebär en styrelse på 22 medlemmar, en storlek som kan leda till ineffektivitet i ett förment tekniskt, icke-politiskt verkställande organ.

I Förslaget har lanserats av den tyska förbundsdagsledamoten Karl Lamers (CSU). Deutschlands Aussenpolitische Verantwortung und Seine Interessen, Vorlage CDU/SCU Bundestagsfraktion 23/24, August 1993.

II EU-16 exklusive Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Spanien.

III Förslaget har bl a presenterats av tyska Bertelsmann Foundation; en forskargrupp vid universitetet i Mainz. Källa: Reformen av EG:s insitutioner; en fråga om makten i Europa. Arnander, F. Kommerskollegium (1993).

IV Se t ex diskussionen i Is bigger better? The Economics of EF Enlargement, CEPR (1992).

9.5 Inflytande i en situation utanför den inre marknaden

I en situation utanför den inre marknaden har Sverige ingen formell möjlighet att påverka EU-ländernas beslutsfattande. Ingen formell representation ges, och ingen närvaro i kommittéer etc bjuds. Det formella inflytandet begränsar sig till internationella fora såsom FN-institutionerna och Gatt/Multilaterala handelsorganisationen (World Trade Organization, WTO). Möjligheterna att få igenom beslut i dessa organ är betydligt sämre för Sveriges del än inom ramen för EES-avtalet eller EU-medlemskapet. Beslutsreglerna inom WTO innebär dessutom sämre möjligheter till inflytande för enskilda små länder. De resultat Uruguay-rundan nådde på handelsområdet är t ex väsentligt mindre långtgående än den liberalisering som förhandlats fram i EES-avtalet.

Även det informella inflytandet begränsas avsevärt. Svensk lobbyverksamhet kan visserligen fortsätta. Den får emellertid en sämre bas än i de två andra alternativen, vilket försvårar dess arbete. I övrigt begränsar sig inflytandet till att påverka EU indirekt, via medlemsländer. Sverige kan t ex försöka driva sina argument och önskningar via Danmark eller något annat nordiskt medlemsland.

10 Handelspolitiken

I detta kapitel studeras skillnaderna när det gäller Sveriges handelsrelationer med omvärlden av ett EU-medlemskap. Som EU-medlem omfattas Sverige av tullunionen och EU-ländernas gemensamma handelspolitik. Vid EES-avtal eller ett alternativ utanför kan Sverige bedriva sin egen handelspolitik.

10.1 Inledning

Internationell handel ökar effektiviteten i världsekonomin genom att ett land specialiserar sig på produktion där produktiviteten är relativt hög eller på produktion som intensivt använder en insatsvara som landet har relativt gott om.

Med specialisering följer arbetsdelning. Sverige har traditionellt – av övertygelse och av nytta – drivit en starkt frihandelsvänlig politik. Den svenska ekonomins framgångar under de senaste hundra åren är nära förknippad med den arbetsdelning som vuxit fram i världen. Den internationella arbetsdelningen har medfört att både exporten och importen ökat kraftigt, långt snabbare än de enskilda ländernas produktion. Handel och tillgång till utländska exportmarknader har i det avseendet varit särskilt viktigt för Sverige.

Vi ska nedan studera konsekvenserna för Sverige av olika val visavi EG på handelsområdet. Analysen fokuserar främst på den egentliga handelspolitiken, t ex effekterna av olika tullregler. Andra inslag i handelspolitiken – t ex konkurrensregler och industripolitik – berörs endast kortfattat.

10.2 Handelsteori

De ekonomiska teorierna bakom handel kan delas in i två grupper.

1. Den ena ser handel som ett resultat av att länder har olika god tillgång på olika resurser eller insatsvaror. Det anses förklara varför t ex Australien exporterar vete till Japan men importerar TV-apparater. Australien har stora, bördiga landområden medan Japan har gott om kapital och tekniskt kunnande. Denna typ av handel bedrivs *mellan* branscher och kallas i litteraturen ibland för *inter*-industriell handel.
2. Den andra teorin ser utrikeshandel som en följd av att det finns stordriftsfördelar i tillverkningen hos olika företag och av att konsumenter önskar sig fler varianter av varor. Det leder till handel *inom* branscher, s k *intra*-industriell handel. Ett exempel på sådan handel är när Tyskland exporterar Volkswagen och Mercedes till Sverige, medan Sverige exporterar SAAB och Volvo till Tyskland.

De klassiska teorierna fokuserar på den inter-industriella handeln, medan de nya teorierna mer tar fasta på den ökande förekomsten av intra-industriell handel. (I dag är ungefär två tredjedelar av både Sveriges och EG:s handel intra-industriell.)[1] En av de mest grundläggande upptäckterna inom ekonomisk teori är att handel höjer effektiviteten och ökar den samhällsekonomiska välfärden.

Kraven på skyddstullar och protektionism uppstår ofta vid de tillfällen ett land har en allmänt sett övervärderad valuta, eller när en viss bransch drabbas av recession. Under senare år har emellertid de klassiska teorierna om frihandelns fördelar ifrågasatts. Vissa högteknologiska och forskningsintensiva industrier anses vara av särskilt säkerhetspolitiskt eller strategiskt värde och därför extra viktiga att värna om. Ibland förekommer i dessa industrier höga inträdeshinder i form av FoU-kostnader och dyra produktionsanläggningar. Förädlingvärdet är ofta högt. Företag som redan har etablerat sig i branschen kan dra fördel av en förhållandevis skyddad ställning och får därigenom också vissa monopolistiska vinster (dvs högre än under perfekt konkurrens). Ur nationell synvinkel, menar dessa förespråkare, bör staten aktivt understödja sådana strategiska industrier

1 Bilaga 2 till utredningen.

eftersom större förädlingsvärde ger högre löner och välstånd.[2] Även inom Västeuropa skyddas en del produktion av handelshinder eller subventioneras med statliga medel. Strategin är dock omtvistad. Stora stöd utgör ingen garanti för konkurrenskraft. Dessutom innebär de en kostnad för skattebetalarna. Det är heller inte säkert att de teoretiska vinsterna är möjliga att realisera när stödsystemet konstrueras.

Ruta 10.1 – Effekterna av ett frihandelsområde: handelsalstring och handelsomfördelning

När ett frihandelsområde bildas elimineras handelshindren mellan de deltagande staterna. Det får två effekter.

Medlemsländernas exportvaror blir relativt billigare jämfört med icke-medlemsländernas. Handeln omfördelas då till medlemsländerna på bekostnad av tredje land. Antag att land A importerar träskor från land C för att C gör dem billigare än land B (C är en effektivare producent än B). A lägger på samma tullsats för import från C som från B. A bildar sedan en union med land B, medan land C står utanför. Om resultatet av avtalet blir att A omfördelar sin import från C till B på grund av de borttagna tullarna mellan A och B, kommer det att leda till en effektivitetsförlust eftersom produktionen sker hos en mindre effektiv tillverkare.

Låt nu även A tillverka träskor. A gör det dock dyrare än både B och C, men på grund av tull lönar sig inte import av träskor eftersom de blir dyrare än de inhemskt producerade. När A och B bildar sitt frihandelsområde ersätter A sin inhemska produktion med import från B. Handeln kommer därför att öka. Resultatet är en effektivitetsvinst eftersom det är en mer effektiv producent som får stå för tillverkningen. Den andra effekten av ett frihandelsavtal är således handelsalstring.

Både handelsomfördelning och handelsalstring (de två effekterna) kommer att ske då ett frihandelsområde bildas. Beroende på vilken av effekterna som dominerar blir slutresultatet antingen ett handelsomfördelande frihandelsområde eller ett handelsalstrande frihandelsområde. Generellt kan sägas att om den extra handel som sker mellan medlemsländerna innebär en ökning av världens handel har frihandelsavtalet ökat den ekonomiska effektiviteten i världen. Om handeln endast leder till en omfördelning från icke-medlemsländer, minskar den ekonomiska effektiviteten i världen.

2 Laura Tyson, ekonomisk rådgivare åt president Clinton, framför liknande argument i sin bok, *Who's bashing whom?* (1992). Eftersom världen inte är fri från handelshinder och industristöd, vore det naivt att ensidigt bedriva frihandel eller passivt se på när utländska statssubventionerade högteknologi-industrier tar marknadsandelar från sina inhemska, icke-subventionerade konkurrenter, menar författaren.

Samtidigt som handelshindren har reducerats på multilateral basis har den regionala integrationen ökat. I stort kan man skilja mellan fyra olika typer av integration:

1. Ett *frihandelsområde* skapas genom att handelshindren avskaffas mellan de deltagande länderna. Handelspolitiken i form av tullar etc gentemot tredje land skiljer sig åt mellan de olika medlemsländerna. Därför krävs det gränskontroller mellan de samverkande länderna.[3] Både EES och Nafta är frihandelsområden.
2. En *gemensam marknad* skiljer sig från ett frihandelsområde i så måtto att frihandeln även gäller produktionsfaktorerna. EES är ett sådant exempel; arbetskraft, kapital, tjänster och varor rör sig fritt inom området.
3. I en *tullunion* för medlemsländerna en gemensam handelspolitik gentemot länderna utanför. Varor från tredje land möter lika höga handelshinder oavsett vilket land i unionen varorna tas in i, varför gränskontroller inom regionen helt kan avskaffas. EG är en tullunion.
4. Bildandet av en *ekonomisk union* är den mest långtgående formen av integration. Penning- och finanspolitik förs samman samtidigt som en gemensam valuta och centralbank införs. Ännu finns inget exempel på en fullt utvecklad ekonomisk union bestående av suveräna stater. Genomförs Maastricht-fördraget fullt ut kan det leda till en ekonomisk union. I första steget innebär avtalet dock endast en valutaunion. Finanspolitiken är samordnad, men inte gemensam.

10.3 EG:s handelspolitik

Regler och direktiv

EG:s handelspolitik beskrivs i Romfördraget. Grundläggande element i den gemensamma handelspolitiken är:

3 Dagens frihandelsområden är sällan frihandelsområden i egentlig mening eftersom de inte omfattar alla produkter utan varierar i omfång. Efta omfattar t ex inte alla jordbruksprodukter, vilket inte heller de bilaterala frihandelsavtal Sverige har med Baltikum gör.

- gemensam tulltaxa,
- gemensamma handelsavtal gentemot tredje land
- gemensamt agerande i multilaterala handelsförhandlingar,
- likartad tillämpning av övriga handelspolitiska instrument på båda import- och exportsidan.

I den gemensamma handelspolitiken har nationella kvoter ersatts av kvoter som gäller för hela EG. Handelspolitiska åtgärder genomförs kollektivt. Beslut om t ex tullar fattas i Ministerrådet och gäller därefter EU-länderna. I frågor som inte reglerats gemensamt har medlemsländerna viss frihet att agera bilateralt mot vissa länder (exportkrediter m m).

Tullar och kvoter

EG är en tullunion. Politiken gentemot tredje land får sin prägel av inställningen hos de länder som ingår i unionen. Deltagarländerna kan vara mer eller mindre öppna gentemot omvärlden, mer eller mindre frihandelsvänliga, mer eller mindre protektionistiska.

EG:s gemensamma tulltaxa kännetecknas bl a av att den tillämpar värdebaserade tullar uttryckta i procent av tullvärdet. I genomsnitt är de ganska låga. Karakteristiskt för alla länders tulltaxor, även EG:s och Sveriges, är att tullen ökar vid ökad förädlingsgrad.[4]

Tullen på industrivaror är i genomsnitt 5,6 procent.[5] Det är 1 procentenhet högre än motsvarande för Sverige. Uruguay-rundan

4 En nominell tull skiljer sig från en effektiv tull i så måtto att den beräknar förädlingsvärdets tullskydd. Antag att en cykel kostar 1 000 kronor på världsmarknaden. Ett land väljer att producera cyklar genom att köpa alla delarna på världsmarknaden och sedan sätta ihop dem i hemlandet. Insatsvarorna kostar 800 kronor. På världsmarknaden är således förädlingsvärdet (dvs ihopsättningskostnaden) 200 kronor. Landet har en nominell tull på 20 procent på cyklar, dvs de kostar 1 200 kronor. Den effektiva tullen är då 100 procent, inte 20 procent genom att förädlingsledet i landet har en "skyddsfaktor" som är 100 procent. Eftersom syftet med en tull är att skydda produktionsfaktorerna, anser många bedömare att den effektiva tullen är ett mer meningsfullt begrepp än den nominella.

5 1988, importvägt. Importvägt innebär ett viktat genomsnitt, dvs respektive tullsats får "tyngd" i beräkningen av genomsnittet i relation till hur stor del av totala importen som täcks av just den tullsatsen. "Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU", UD/H (1993).

innebär att i-ländernas tullar sänks med ca en tredjedel, varför den absoluta skillnaden mellan EG och Sverige kommer att minska.[6]

EG, liksom Sverige, lägger också rörliga importavgifter på ca en tredjedel av importen. Avgifterna syftar till att hindra att prisrörelser på världsmarknaden slår igenom på EG-marknaden. Producenter inom EG får därtill en förmånsbehandling eftersom avgifterna leder till att importpriset blir högre än det inhemska priset. Genom Uruguay-rundan kommer gränsskyddet på jordbruksområdet att tarifferas, dvs de rörliga importavgifterna görs om till fasta tullar. Därigenom kommer världsmarknadens prisfluktuationer att slå igenom på de nationella marknaderna.

Eventuella tullättnader beslutas av Ministerrådet efter förslag från Kommissionen. Tullsuspension är en tillfällig tullättnad som kan ges för insatsvaror som inte produceras inom EG. Tullsuspension har givits framför allt på områden som kemikalier och mikroelektronik, men även för jordbruksvaror. Suspensionen varar i allmänhet ett år i taget.

De kvantitativa restriktionerna – kvoter och andra volymbegränsningar – har minskat drastiskt i betydelse under senare år. Många av de kvoter som dröjer kvar för industrivaror är rester sedan tiden före EG:s bildande. Vissa av dessa kvoter har tillämpats på nationell nivå i stället för på Gemenskapsnivå. Därför är de oförenliga med den gemensamma marknaden. Mellan augusti 1990 och oktober 1992 minskade antalet kvantitativa handelshinder från drygt 120 till ca 50.[7] Kvoter har använts framför allt i Frankrike och Italien. Oftast har de omfattat hemelektronik och bilar från Japan eller något annat asiatiskt land, men även frukt och grönsaker.

Förmånssystem

De flesta av EG:s handelspartners är berättigade till någon sorts förmånsbehandling. Bland samtliga Gatt-medlemmar är det blott en

6 Tullsänkningarna beräknas på vägt genomsnitt. De slutliga resultatet vad gäller tullarna är ännu inte helt klart. Förändringar kan emellertid endast ske "åt rätt håll", dvs ytterligare tullsänkningar. Tullförhandlingarna ska vara klara i februari/mars 1994.

7 Trade Policy Review Mechanism: The European Communities, Gatt (1993).

handfull som bara har status som "mest gynnad nation".[8] "Mest gynnad nations-behandling" är en direkt följd av Gatts grundprincip om icke-diskriminering. Genom den förbinder sig Gatt-medlemmarna att inte särbehandla någon annan medlem. Alla medlemmar ska ges samma förmåner.

Gatt tillåter emellertid en rad avsteg. Tullunioner, frihandelsområden och andra preferensarrangemang accepteras under förutsättning att handelshindren gentemot omvärlden inte ökar.

Ungefär 40 procent av EG:s externa import får förmånligare behandling än "mest gynnad nation". Den största förmånsgruppen är Eftaländerna, som svarar för 22 procent av totalimporten. Den därnäst största förmånsbehandlade gruppen är u-länderna.

Gentemot u-länderna tillämpar EG flera system. Det mest omfattande vad gäller antalet länder är GSP, Generalized System of Preferences. De flesta länder i västvärlden tillämpar detta system för att ge tullättnader eller tullfrihet på import från utvecklingsländer.

EG:s GSP omfattar 130 länder och utgör basen i EG:s förmånssystem. Tullfrihet ges åt ett stort antal varor. Åtskilliga varukategorier omfattas dock av kvantitativa begränsningar.

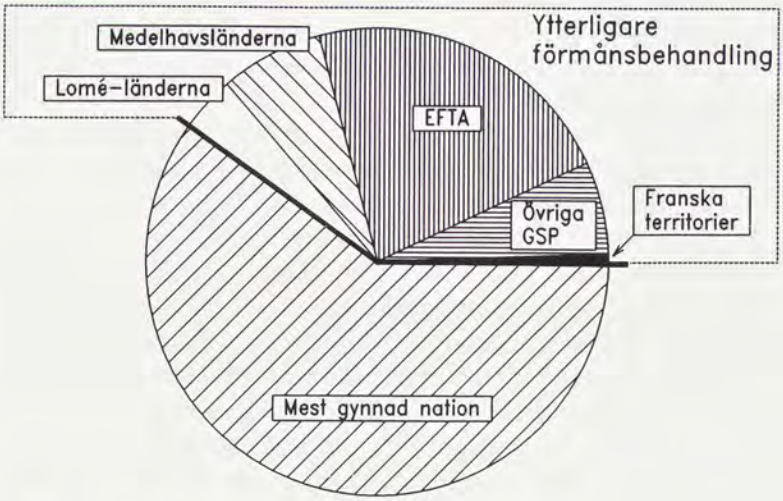
Under den s k Lomé-konventionen ges 69 ACP-länder ännu förmånligare villkor.[9] Tullpreferenserna gäller i allmänhet för en obegränsad kvantitet och omfattar fler produkter än något annat ensidigt EG-avtal. Nästan 30 procent av EG:s import stammar från u-länder som står utanför ACP-systemet. Bara en femtedel av denna import var berättigad till GSP-förmåner, vilket visar på systemets praktiskt begränsade betydelse.[10]

8 Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland och USA samt större delen av Latinamerika och Asien.

9 Lomè IV sedan 1 mars 1990. ACP = African Caribbean Pacific.

10 Trade Policy review Mechanism, The European Communities, Gatt (1993).

Diagram 10.1 Olika former av förmånsbehandling av EG:s import 1991 (procent)



Källa: EG-kommissionen.

Antidumpningspolitiken

Prisdifferentiering innebär att en producent tar olika mycket betalt av olika konsumenter. Prisdifferentiering på internationell nivå innebär ofta att en vara säljs billigare på exportmarknaderna än på hemmamarknaden. Anledningen kan vara att konkurrensen på världsmarknaden är större och att de exporterande företagen är för små för att kunna påverka priserna på exportmarknaden. På hemmamarknaden kan däremot i vissa fall nationella standarder och preferenser ge företagen en dominerande ställning. Därmed finns möjlighet för hemmamarknadsindustrin att ta ut något högre priser.

Ibland ger konkurrerande låga importpriser upphov till anklagelser från inhemska producenter om dumpning. Med dumpning avses definitionsmässigt tillämpning av lägre priser på export än på hemmamarknaden. Effekten av dumpning är att konsumenterna gynnas tack vare billigare import. Inhemska producenter möter hårdare konkurrens.[11]

11 Dumpning kan emellertid även medföra en välfärdsförlust om det är så att företag går omkull och priserna sedan höjs på grund av dumpningen. Konkurrensen minskar då. Risken för detta scenario är dock tämligen små och ska inte överskattas.

Gatt ger sina medlemsländer rätt att under vissa villkor använda sig av antidumpnings- och utjämningstullar som skydd mot dumpning och subventionerad export. Förutsättningen är att lågprisimporten skadar eller hotar att skada den inhemska industrin.

I dag finns fyra stora användare av dessa instrument: Australien, EG, Kanada och USA. Bruket – liksom missbruket – av dem sprider sig emellertid nu även till andra, bl a till utvecklingsländerna.

Sommaren 1992 var ett 70-tal produkter utsatta för antidumpningsåtgärder av EG. Varje år görs i genomsnitt ett 20-tal nya undersökningar angående påstådd dumpning.[12] Av de 33 undersökningar som avslutades 1991 ledde drygt hälften till att antidumpningstullar infördes. Antidumpningstullarna ligger vanligtvis på 20-30 procent. I vissa fall kan de uppgå till omkring 50 procent eller mer. EG skiljer sig här från USA som gör en matematisk beräkning vilket kan resultera i antidumpningstullar upp emot 200 procent.

EG:s antidumpningstullar begränsas däremot av en regel som säger att tullen inte ska vara högre än vad som behövs för att neutralisera skadan.

Utöver faktiska antidumpningsåtgärder i form av tullar förekommer även s k prisåtaganden. Exportören går då med på att höja priset på den exporterade varan för att undvika att drabbas av en antidumpningstull. Fram till mitten av 1980-talet ledde många av EG:s undersökningar fram till sådana prisåtaganden. Under de senaste åren har tullar kommit att dominera över prisåtaganden. Trots att EG relativt flitigt har använt sig av antidumpningsåtgärder berörs mindre än 1 procent av importen från tredje land av dessa pålagor.[13]

Tabell 10.1 EG:s och USA:s antidumpningsundersökningar och antidumpningstullar 1985-1991 (för USA juli 1984-juni 1991)

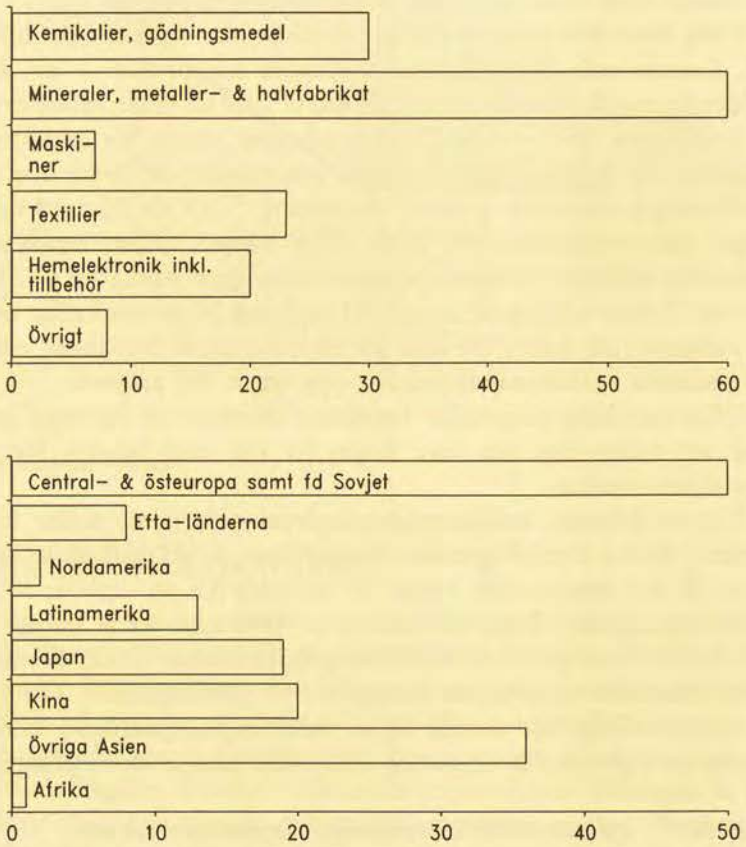
	EG	USA
Antal undersökningar	229	345
Antal antidumpningstullar	85	153

Källa: Gatt.

12 Trade Policy Review Mechanism: The European Communities, Gatt (1993).

13 Trade Policy Review Mechanism: The European Communities, Gatt (1993).

Diagram 10.2 EG:s antidumpningsåtgärder fördelade på produkter och länder (oktober 1993)



Källa: Gatt.

Blotta förekomsten av dem kan dock få stora indirekta effekter, eftersom de kan påverka företagens prissättning. Redan en anmälan om undersökning har effekt genom att den signalerar fara för exportören i fråga. Det är emellertid så gott som omöjligt att samhällsekonomiskt kvantifiera detta "mörkertal". De allra flesta bedömare ser emellertid bruket av antidumpningsvapnet som ett oskick, ofta till skada även för användaren själv. I praktiken har dock möjligheten att kunna ingripa temporärt med skyddsåtgärder ofta varit en förutsätt-

ning för att EG och andra aktörer skulle acceptera handelsliberaliseringar.

Frivilliga exportbegränsningsavtal

Till samma kategori av dubbelriktade åtgärder hör de s k frivilliga exportbegränsningsavtalen. Avtalen ingår ibland i modellerna för styrd handel (managed trade).

EG har formellt bara två sådana avtal i kraft. Båda berör import från Japan: gaffeltruckar och videoapparater. Mest uppmärksammade är emellertid begränsningarna för den japanska bilexporten till EU-länderna och USA. Formellt existerar dock inte något begränsningsavtal, utan endast en överenskommelse om att parterna ska "övervaka" den japanska exporten så att den håller sig inom "rimliga" gränser.

Frivilliga exportbegränsningsavtal har kritiserats för att de utgör "politiska lösningar på ekonomiska problem".[14]

10.4 Sveriges handelspolitik

Sveriges handelspolitik har traditionellt präglats av större öppenhet och färre regleringar än vad som varit fallet i många andra länder. Tullskyddet för industrivaror ligger i Sverige på i genomsnitt 4,6 procent.[15]

Eftersom Sverige länge har haft ett frihandelsavtal med EG och de övriga Eftaländerna, och eftersom EES-avtalet trädde i kraft vid årsskiftet, träffas bara en liten del av importen av dessa tullar.

Tullarna på industrivaruområdet kan därför sägas ha förlorat mycket av sin näringspolitiska betydelse. På jordbruksområdet är det framför allt rörliga importavgifter som fördyrar importen. Dessa kan höjas och sänkas efter behov och därigenom hindra praktiskt taget all import.

14 Bl a av professor Jagdish Bhagwati, Columbia University, USA, i boken Protectionism (1988).

15 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

Utanför jordbruksområdet tillämpas inga kvantitativa restriktioner mot importen. 1991 avvecklade Sverige de sista restriktionerna på handeln med textil- och konfektionsvaror.

Sverige har i ett par fall använt sig av antidumpningsåtgärder, men aldrig av utjämningstullar mot subventionerad import. Den enda antidumpningsåtgärd som är i kraft gäller röntgenfilm från Japan. Värdet på röntgenfilmimporten från Japan uppgick 1991 till 20 miljoner kronor.[16] Åtgärden innebär ett prisåtagande från japansk sida. Sverige tillämpar en icke-diskriminerande politik vad gäller offentlig upphandling.

10.5 Konsekvenser av EES-avtalet

Regelverk

EES-avtalet innebär en fördjupning av det frihandelsområde som Efta och EG utgör. Det innebär emellertid *inte* en tullunion. Sverige kan även i fortsättningen driva sin egen handelspolitik gentemot tredje land, så länge det sker inom ramen för Gatt.

I praktiken tar EES-avtalet i tillämpliga delar över 1973 års frihandelsavtal. Grundläggande för EES-avtalet är principen om de fyra rörligheterna. Den inre marknaden kommer därmed Eftaländerna (utom Schweiz) till del.

För handelspolitiken medför det förändringar på både varu- och tjänsteområdet. Undantagna är jordbruks- och livsmedelssektorerna. En viss liberalisering sker emellertid även här.[17] Slutligen avregleras den offentliga upphandlingen inom EES.

Avtalet innebär att de återstående handelshindren mellan EG och Efta på industrivaruområdet avvecklas. Förutom förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner som kvoter, innehåller EES-avtalet

16 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

17 På jordbruksområdet utökas vissa kvoter och tullättnader förekommer. Bl a får Sverige lättare att exportera nötkött och vodka. På livsmedelsområdet innebär EES att Sverige tar över större delen av EG:s livsmedelslagstiftning, exempelvis vad gäller standariseringar och ömsesidigt godkännande av tester. Handeln med förädlade livsmedel blir tullfri. Den liberalisering EES-avtalet ger på dessa områden är mer omfattande än vad frihandelsavtalet ger och saknar inte ekonomisk betydelse.

också bestämmelser om att tekniska handelshinder ska avvecklas. Avvecklingen av s k icke-tariffära handelshinder är en av EES-avtalets största förtjänster. Avtalet väntas ge betydande ekonomiska effekter genom harmonisering av tekniska förskrifter och standarder och genom tillämpningen av Cassis de Dijon-principen, vilken vi beskrivit i kapitel 5.

I detta sammanhang bör man också beakta de produktansvarsregler som tillämpas inom EG. Vissa speciallösningar för hälsa, miljöskydd och säkerhet gäller. Det innebär i sin tur att Eftaländerna inte accepterar alla EG:s produktnormer. Vissa nationella särdrag kvarstår för utformning, säkerhetskrav, innehållsdeklarationer etc.[18]

Ur ekonomisk synvinkel betyder kvarvarande nationella särbestämmelser att konkurrensen begränsas, vilket innebär en viss reducering av den inre marknadens fördelar.

Genom EES-avtalet får en person tillhandahålla en tjänst i ett annat land på samma villkor som landets egna tjänsteutövare. Avtalet innebär också att Eftaländerna tar över en rad EG-direktiv som syftar till att lägga grunden för en integrerad marknad för vissa tjänster. Det innebär att standarder och regelverk harmoniseras, vilket i sin tur ger underlag för företagen att utnyttja stordriftsfördelar. Vinsterna av att eliminera regleringarna inom tjänstesektorn väntas vara bland de största som är förknippade med EES-avtalet.[19]

De ekonomiskt mest betydelsefulla tjänsterna återfinns inom finanssektorn, telekommunikationer och transporter. Transporterna faller formellt utanför den fria rörligheten för tjänster. Avtalet syftar dock till ömsesidigt marknadstillträde. Det förutsätter att Eftaländerna tar över de flesta av EG:s regler på transportområdet. Troligtvis kommer även de flesta nya beslut som tas inom EG på transportområdet att införlivas i avtalet. I praktiken kan EES-avtalet väntas leda till en gemensam transportmarknad.

18 I Sverige är det t ex förbjudet att bestråla livsmedel i konserverande syfte. Inom EG finns inget sådant förbud, även om frågan diskuteras. Sverige tillämpar således med EES-avtalet sina striktare regler med motiveringen att bestämmelserna är till för att skydda konsumenternas hälsa.

19 Så var även fallet då EG:s inre marknad skapades 1993. Se The economics of 1992, European Economy No 35, Bryssel (1988).

Avtal med tredje land

Under EES kan Sverige alltså fortsätta att bedriva en egen handelspolitik gentemot länder utanför EES-området. Det innebär att Sverige behåller de importavgifter och tullar samt den importkvot på jordbruksprodukter som tillämpas i dag. När det gäller t ex tekoområdet är svensk politik liberalare än EG:s.

Gränskontroller och ursprungsregler

Eftersom EES-avtalet inte innebär en tullunion finns det en möjlighet att tullfriheten mellan Sverige och EG missbrukas i den meningen att varor som importeras från tredje land kommer "bakvägen" in i EU- eller Eftaländerna. Risken för att en vara ska importeras till det land som har lägst yttre tull och sedan säljas vidare inom frihandelsområdet, har lett fram till krav på ursprungsregler. Antag t ex att Sverige inte har någon tull på yxor från Kanada, medan EG lägger 100 procent tull. Eftersom EES-avtalet endast gäller svenska varor, måste de svenska exportörerna kunna bevisa att de varor som skickas faktiskt är tillverkade i Sverige och inte i Kanada.

Därför krävs i dag intyg om en varas ursprung.

Ursprungsregler infördes med frihandelsavtalet 1973, och orsakar betydande administrativt merarbete.

En finländsk studie uppskattade den sammanlagda administrativa kostnaden (företagens och tullens) till mellan 1,4 och 5,7 procent av värdet på Eftaländernas import under 1982. En tysk studie hävdar att den totala kostnaden för att bestämma en varas ursprung uppgår till ca 2-3 procent av varans värde.[20] Handeln mellan EG och Efta uppgick 1991 till 220 miljarder ecu. 2 procent gör drygt 4 miljarder ecu eller knappt 40 miljarder kronor.

EES-avtalet innebär dock att ursprungsreglerna förenklas. Principerna är desamma som förut. Den viktigaste förändringen blir att uppgiften om en varas ursprung i EG eller ett enskilt Eftaland ersätts med ursprung i EES. Därmed erhålls möjlighet till s k full kumula-

20 Excess documentation costs as non-tariff trade measure: an empirical analysis of the import effects of documentation costs, Koskinen M, Working paper, Swedish School of Economics and Business Administration, 1983. EC and EFTA in the 1980s, Horovitz, Taylor och Werner, European Research Associates, Bryssel, 1984.

tion. Det betyder att bearbetning kan ske i flera olika EES-länder och ändå kvalificera den slutgiltiga varan för frihandelsstatus. Tidigare medförde bearbetning i flera Eftaländer att varan förlorade sin förmånsbehandling. För Eftaländerna spelar detta en stor roll.

EES-avtalet bör därmed även stimulera till ett ökat handelsutbyte mellan Eftaländerna. Ett ökat handelsutbyte ger i sin tur dynamiska effekter tack vare billigare insatsvaror, ökad konkurrens och lägre priser.

EES-avtalet innebär dessutom en uppmjukning av kravet på att bearbetning ska ske inom EG-Efta-området. Bearbetning som motsvarar högst 10 procent av varans värde kan ske utanför EES-området utan att den förlorar sin ursprungsstatus. Detta gäller dock inte textilvaror. Antag att tillverkningen av delarna svarar för 90 procent och monteringen för 10 procent av en cykels tillverkningskostnad. EES-avtalet innebär att en cykel får ursprungsstatus var i världen den än är monterad så länge delarna är tillverkade inom EES.

Med EES-avtalet införs även en generell toleransregel om 10 procent av varans pris som i flertalet fall gör det möjligt att få ursprungsstatus på en vara även om en given ursprungsregel inte är uppfylld.

Antidumpningsåtgärder

EES-avtalet förbjuder i princip antidumpningsåtgärder och utjämningstullar deltagarländerna emellan. Undantagna är varor som inte omfattas av den fria rörligheten, dvs andra varor än jordbruks- och fiskeprodukter. Antidumpningsbestämmelser kan också under vissa förutsättningar tillämpas för att motverka s k kringgående av antidumpningstullar, t ex vid produktion vid sammansättningsfabriker. Antidumpningsregler har i EES-avtalet ersatts med konkurrensregler. Med avtalet upphör också EG:s antidumpningsåtgärder mot Sverige. Effekten av dem måste dock anses ha varit begränsad.[21]

21 Sverige var i oktober 1993 föremål för 2 antidumpningsåtgärder från EG: dieselmotorer och ferrokisel (används för metallegeringar).

Slutsats

De viktigaste direkta samhällsekonomiska konsekvenserna av EES-avtalet på handelsområdet är att ursprungsreglerna förenklas, vilket leder till viss besparing, och att antidumpningsåtgärder riktade mot Sverige försvinner. Den offentliga upphandlingen inom EES avregleras vilket bör kunna leda till stora förtjänster för svenska företag.

De indirekta effekterna är förmodligen betydligt större. Den största posten är de vinster som en avreglering av icke-tariffära handelshinder ger på industrivaruområdet samt motsvarande avreglering av både tariffära och icke-tariffära handelshinder på tjänsteområdet. En avreglerad marknad för offentlig upphandling väntas också ge stora vinster. Resultatet är ökad effektivitet och konkurrens.

Prisnivån inom Efta ligger generellt sett högre än den inom EG. Ökad konkurrens genom EES-avtalet bör därför få en prispressande effekt.[22] Avtalet bör även påverka investeringsströmmar i för Sverige positiv riktning. Genomförandet av EG:s inre marknad beräknas minska de reala handelskostnaderna med mellan 1 och 3 procent.[23]

Så stor blir inte effekten för Eftaländerna, eftersom gränskontrollerna och ursprungsreglerna kvarstår. EES-avtalet innebär dock sänkta handelskostnader. Ökad handel bör höja effektiviteten och leda till något ökad tillväxt.

22 1990 var Eftaländernas nominella per capita-inkomst 26 500 dollar, vilket var 44 procent högre än motsvarande för EU-länderna. Korrigeras inkomsterna för prisskillnader enligt köpkraftsparitetsteoremet är Eftas per capita-inkomst endast 15 procent högre. *Källa:* Is bigger better? The economics of EC enlargement, CEPR (1992).

23 Europe's domestic market, Pelkmans, J and Winters, L A, Chatham House, London (1988).

10.6 Konsekvenser av ett EU-medlemskap

Regelverk

Medlemskap innebär att Sverige deltar i EG:s tullunion. Handelspolitiken gentemot omvärlden blir gemensam. Sverige övertar också de handelspolitiska grundbestämmelserna i de olika fördragen samt övriga bestämmelser och praxis på handelspolitikens område. Möjligheterna att agera handelspolitiskt självständigt gentemot tredje land försvinner. Detsamma gäller agerandet i internationella organisationer såsom WTO och UNCTAD.[24]

Utöver den handelspolitik som Romfördraget definierar har EU-länderna även befogenheter att agera på ett antal andra områden av mer eller mindre uttalat handelspolitisk karaktär:

- tekniska handelshinder,
- regler för statsstöd till företag,
- etableringshinder för tjänsteföretag.

Såvitt det går att bedöma skulle ett medlemskap dock för svensk del inte innebära några ekonomiskt viktiga förändringar på något av dessa tre områden utöver vad EES-avtalet medför.

Tullar och kvoter

En svensk tillämpning av EG:s tulltaxa leder till att vissa tullar sänks. Betydligt fler höjs. Den genomsnittliga skillnaden mellan EG:s nuvarande tull på industrivaror och Sveriges motsvarande tull är 1 procentenhet (5,6 respektive 4,6 procent, vägt genomsnitt).[25] Skillnaden minskar ytterligare genom tullsänkningarna i Uruguay-rundan.[26]

24 Det nya Gatt-avtalet kommer att ingå i World Trade Organization, WTO, när Uruguayrundan antas formellt. UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development.

25 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

26 Medlemsländernas tullarna ska reduceras med en tredjedel enligt det nya avtalet.

Vad innebär då den högre tullen för Sverige? Den svenska importen härrör till 73 procent från EES-området. Ytterligare 10 procent utgörs av tullfri GSP-import från u-länderna. Totalt drabbas därmed endast 17 procent av importen av den enprocentiga tullhöjningen. Andelen har minskat något sedan nya frihandelsavtal tillkommit med bl a länderna i Central- och Östeuropa.

Fördyringen av den svenska importen till följd av EG:s tullpolitik kommer därför med stor sannolikhet inte att överstiga 0,17 procent av importvärdet (1 procent x 17 procent), eller drygt 0,5 miljard kronor.[27] Kommerskollegium har gjort en genomgång av de varugrupper med betydande tredje-land-import för vilka en väsentlig tullförändring skulle ske. Som väsentlig räknas skillnader på 3-4 procentenheter. Tullökningar noterades på bl a kemiområdet, trävaruområdet, elektronikområdet och för vissa transportmedel. Värdemässigt betydande är framför allt transportmedelsimporten – bilar, lastbilar, bussar, traktorer, motorcyklar, mopeder och cyklar. Av den svensk importen av dessa varor kommer ca 4 miljarder från länder utanför EG/Efta-området (1990). För vissa traktorer, lastbilar, bussar och cyklar är EG:s tullar mer än 10 procentenheter högre än Sveriges. Tullsänkningar skulle ske på bl a teko-området där Sverige har högre tullar än EG men inga kvantitativa begränsningar. På det hela taget blir tekoimporten dyrare vid ett EU-medlemskap på grund av kvoterna. Till detta återkommer vi nedan.

EG tillämpar för enstaka varor importkvoter. Vad detta betyder för svensk del när Sverige inkluderas i systemet är oklart. Det finns dock en intressant aspekt på en anslutning. Vanligtvis är kvoter sämre än tullar för samhällsekonomin eftersom knapphetsräntan inte till fullo tillfaller det importerande landet.[28] Om Sverige går med i EU kan effekten bli den motsatta, dvs kvoter blir samhällsekonomiskt bättre än tullar för Sverige.

Det beror framför allt på att tullintäkterna tillfaller EG och inte Sverige, vilket gör att hela importfördyringen blir en samhällsekonomisk kostnad. Ett system med kvoter ger däremot de svenska importörerna högre inkomster tack vare att de får del av knapphets-

27 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

28 Knapphetsräntan uppkommer genom att den importerade kvantiteten begränsas. Den begränsade kvantiteten leder till att priset kan sättas högre. Kvoterna kommer därför att värderas till ett visst pris motsvarande den extra inkomsten de genererar. Knapphetsräntan är det värdet.

räntan.[29] Den samhällsekonomiska kostnaden för Sverige blir i det här fallet mindre.

Blotta förekomsten av tullar och kvoter kan dock ge viss effekt om det leder till att prissättningen blir mindre aggressiv. Resultatet är då mindre konkurrens och importfördyring i EG.

Tullsuspensioner

Tullsuspension innebär tullättnader under en viss tidsperiod. Tullrestitution innebär att de tullavgifter en importör betalar för insatsvaror återbetalas helt eller delvis då importören exporterar den färdiga varan. EG:s regler skiljer sig inte mycket från de svenska. Sverige har vissa formella krav, som t ex en viss begränsning av den tid som förlöper mellan import och export. I EG är tullrestitution en bedömningsfråga, medan den ges automatiskt i Sverige. Vidare tillämpar Sverige handelsrestitution, något som inte EG gör. Det innebär att tull återbetalas även om varan inte alls bearbetas i Sverige efter det att den importerats och innan den exporteras. Om t ex radioapparater importeras för att senare exporteras ges restitution i Sverige, men inte i EG. Detta kan dock i EG ersättas av förvaring på s k tullfrilager.

Den svenska importen av varor för vilka tullsuspension gavs uppgick till ca 2 miljarder kronor 1991. Det motsvarade ett bortfall av tullinkomster om högst 150 miljoner.[30] En betydande del av importen väntas bli tullbelagd i EG:s system. Å andra sidan omfattar EG:s system ett stort antal varor som inte är suspenderade i Sverige. Under budgetåret 1991/92 restituerades tull med ca 185 miljoner kronor. En svensk anpassning på området innebär att svenska företag i vissa fall inte får återbetalning av tullavgifter för insatsmaterial när man exporterar från Gemenskapen.

EG har ett system för passiv förädlingstrafik, som motsvarar de svenska reglerna för återinförsel efter bearbetning. De grundläggande principerna är desamma, men EG:s regler är mer restriktiva. Totalt sett uppgick värdet av varor som återinfördes till Sverige efter bearbetning i annat land till 4 miljarder kronor 1991. Den andel som

29 Så sker i de fall EG administrerar begränsningarna. I de fall exportländerna själva handhar allokeringen av kvoter kommer knapphetsräntan att tillfalla leverantörerna.

30 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

berörs vid ett medlemskap är dock troligtvis liten. Detsamma bör därför gälla eventuella kostnader/vinster.

Om Sverige övertar EG:s regler för passiv förädlingstrafik får det vissa positiva effekter på teko-området. Avsättningsmöjligheterna för svensk tekoindustri ökar. Det blir därför möjligt för kunderna i EG att använda svenska insatsvaror vid bearbetning i tredje land och ändå få tullreduktion vid återinförsel.[31] Importen från vissa länder av bearbetade tekovaror är föremål för begränsningar inom ramen för särskilda kvoter.

Frivilliga exportbegränsningsavtal

Ett medlemskap kommer även att ge effekter på bilområdet. Delvis på grund av att EG har en högre tull än Sverige, delvis på grund av den "övervakning" som sker av den japanska importen. Konsekvenserna för den svenska bilindustrin och bilmarknaden, där japanska bilar utgör knappt en fjärdedel, beror bl a på när Sverige i så fall blir medlem i EU, hur japanska producenter anpassar sig till detta, liksom på vilka eventuella nya åtgärder som kan följa efter 1999.

Skyddet för den svenska bilindustrin ökar något, vilket – allt annat lika – leder till välfärdsförluster för de svenska konsumenterna. Svenska bilproducenter kan emellertid komma att möta ökad konkurrens om reaktionen på begränsningarna blir att japanska producenter uppgraderar sina bilar. Vinsterna för de svenska producenterna skulle därmed öka betydligt mindre än vad en statisk jämförelse ger vid handen.

Nordström (1992) har beräknat vad en svensk anpassning till EG:s bilpolitik gentemot Japan skulle kunna innebära.[32]

I Sverige har de japanska bilföretagen knappt 25 procent av marknaden. Tullen ligger på 6,2 procent. En harmonisering av tullen till EG:s nivå, dvs en höjning till 10 procent, skulle enligt studien leda till en prishöjning som minskade konsumentöverskottet med 180 miljoner kronor. Staten och de inhemska producenterna skulle tjäna knappt 30 miljoner var. Resultatet är en välfärdsförlust på om-

31 Bilaga 1 till utredningen.

32 Studies in Trade Policy and Economic Growth, Nordström, IIES (1992).

kring 125 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,4 procent av det totala försäljningsvärdet.[33]

Vid ett medlemskap kommer dock tullintäkterna att gå till EG:s kassa och inte till staten, vilket ökar den svenska förlusten.

I en annan simulering ersätts tullen av en importkvot motsvarande 1987 års marknadsandel på 22 procent. Det leder till att de japanska exportörerna fokuserar mer på större bilar där differentieringen är högre, liksom betalningsviljan hos konsumenterna. På grund av relativt små vinstökningar för SAAB och Volvo men stora förluster för köparna av större bilar skulle den totala välfärdsminskningen i detta fall bli mellan 0,7 och 1,6 miljarder kronor.[34]

Relationer till tredje land

Tullunionen innebär att Sverige anammar EG:s avtal med tredje land och förmånssystem. Sveriges system skiljer sig i flera avseenden från EG:s Lomé-konvention och GSP-regler:

- EG ger ofta sina förmåner inom ramen för kvoter eller tak. Förmånerna differentieras länderna emellan. Sverige använder inte några tak eller kvoter och har ingen motsvarande differentiering mellan länder.
- Inom EG innebär GSP inte nödvändigtvis full tullfrihet, utan tullen kan till viss del reduceras. Svensk GSP innebär däremot alltid full tullfrihet för berättigade varor.
- EG:s GSP-system är mer generöst än det svenska på tekoområdet. Tekovaror är inkluderade i EG:s system, ofta i begränsade kvantiteter. I det svenska GSP-systemet är en stor del av tekoområdet undantaget från tullförmåner.

EG:s behandling av de minst utvecklade länderna är mycket lik den svenska. EG:s avtal med de olika staterna kring Medelhavet,

33 Välfärdsförlusten är här lika med nettoförlusten. Staten och de inhemska producenterna tjänar ca 55 miljoner kronor på tullhöjningen. Mot detta måste dock konsumenternas förlust ställas. Den uppgår till 180 miljoner på grund av högre priser. Nettoförlusten för samhället blir därför ca 125 miljoner kronor. Se vidare kapitel 1 för en utveckling av välfärdsbegreppet.

34 Ökade vinster: 29-54 miljoner kronor; Konsumenternas förlust: 480-1 270 miljoner kronor; Tullintäktsbortfall: 220-300 miljoner kronor.

liksom med Lomé-staterna och vissa stater i Latinamerika, ger förmåner jämförliga med eller bättre än vad Sverige i dag erbjuder genom GSP. I princip omfattar både EG:s och Sveriges GSP-system samtliga u-länder.

I praktiken är det endast för 47 länder som EG:s ursprungliga GSP faktiskt tillämpas.[35] Det svenska systemet omfattar idag 97 länder, varav 24 betecknas som "minst utvecklade länder".[36]

Inom ramen för EU-ländernas Medelhavspolitik har EG ingått frihandelsavtal med Israel, associationsavtal med Turkiet, Malta och Cypern samt bilaterala samarbetsavtal inkluderande ensidiga handelsförmåner med dels Algeriet, Marocko och Tunisien, dels med Egypten, Jordanien, Libanon och Syrien. Dessa preferensarrangemang är mer förmånliga än GSP. Sverige jämte övriga Eftaländer har ingått frihandelsavtal med Turkiet och Israel.

Vid en jämförelse mellan Sveriges och EG:s system kan man urskilja två viktiga olikheter. EG strävar efter att minska de preferenser som erbjudits mer "konkurrenskraftiga" u-länder. EG försöker dessutom styra inköpen av vissa tropiska jordbruksprodukter såsom kaffe, bananer och citrusfrukter till EG-producenterna, Lomèländerna samt länderna i Mellanamerika.

EG:s strävan att minska preferensbehandlingen av importen av varor från utvecklade industrier i de mest utvecklade u-länderna innebär vid ett svenskt medlemskap att hela tullavgiften kommer att utkrävas för import av sådana varor som exempelvis TV- och radioapparater från Hong Kong, Singapore och Sydkorea samt transistorer, dioder och elektroniska mikrokretsar från Hong Kong, Sydkorea och Filippinerna. Import från dessa länder av dessa varor är dessutom ofta föremål för antidumpningsåtgärder från EG:s sida.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna för Sverige av att överta EG:s GSP-system. Reglerna är komplicerade. Systemet är dessutom under omvandling. Ett mindre komplicerat och mer lättadministrerat system är tänkt att träda i kraft 1995 efter Uruguay-rundans slut.[37] Men givet dagens system skulle ca 3,6 miljarder kronor av den svenska u-landsimporten (om totalt ca 25 miljarder) få en förändrad

35 EG:s handelspolitik mot u-länderna: konsekvenser för Sverige, Kommerskollegium (1993).

36 SFS 1987:1285 (med ändringar).

37 Det nya systemet ska bl a fasa ut u-länder vars ekonomiska utveckling har kommit så långt att förmånsbehandling inte längre är påkallad. Det finns även planer på att ta bort begränsningar vad gäller de förmånsbehandlade kvantiteterna. EU-länderna har dock ännu inte enat sig på denna punkt.

behandling. Den genomsnittliga fördyringen beräknas uppgå till högst 8-12 procent, vilket motsvarar 290-430 miljoner kronor.[38] Räkneexemplet har dock två svagheter. En viss del av den svenska importen kommer förmodligen att omfördelas som ett resultat bl a av tullhöjningarna. Slutbeloppet bör bli mindre. EG:s GSP-kvoter kan därtill väntas öka om Sverige blir medlem. Även det bör leda till ett lägre belopp. De faktiska kostnaderna av att överta EG:s olika förmånssystem kan därför väntas understiga 200 miljoner kronor per år.

Central- och Östeuropa

Eftaländerna har motsvarande frihandelsavtal med Central- och Östeuropa som EG har. Däremot har dessa länders export till Sverige inte begränsats.[39] Det medför att en anslutning till EG:s handelspolitik skulle kunna innebära en fördyring av importen från länderna i Central- och Östeuropa. Då Sveriges traditionella import i dag inte berörs av dessa restriktioner är sannolikheten att detta skulle förorsaka en kostnad mycket låg. Däremot begränsas framtida svenska import-möjligheter av de varugrupper EG:s restriktioner gäller.

Baltikum

Sverige har sedan sommaren 1992 frihandelsavtal med de baltiska länderna. Frihandeln kommer att bestå vid ett medlemskap. EG har beslutat att självt inleda förhandlingar med dessa länder om frihandelsavtal. Avtalen ska vara avslutade före den 1 januari 1995. När förhandlingarna avslutats kommer Sverige att innefattas i de övergripande avtalen. Skulle EG:s avtal inte bli klara eller haverera behåller Sverige sina nuvarande avtal.

38 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

39 EG tillämpar begränsningar för importen av bl a tekovaror, vissa kemikalier, jordbruksvaror samt kol och stål under en övergångsperiod. Under 1993 har EG dessutom använt skyddsklausuler mot stålimporten från Tjeckien och Slovakien.

Gränskontroller och ursprungsregler

Tullunion innebär fri handel inom unionen och en gemensam tull mot de länder som står utanför den. Först vid ett svenskt medlemskap tas gränskontrollerna bort helt och hållet. Ursprungsregler tillämpas inte för handel inom EG eftersom alla importerade varor förtullas vid den yttre gränsen. Således försvinner det administrativa arbetet på detta område samtidigt som de effektivitetsvinster EES för med sig naturligtvis kvarstår vid ett EU-medlemskap.

Hur stora är då dessa vinster? 1992 uppgick Sveriges varuhandel med EG och Efta till ca 450 miljarder kronor.[40] Den administrativa kostnaden för företag och tullmyndigheter samt effektivitetsförluster i produktionen på grund av ursprungsreglerna har uppskattats till mellan två och tre procent av varans värde i handeln mellan Efta och EG.[41] Det innebär kostnader på mellan 9 och 14 miljarder kronor. En rimlig bedömning är att ca hälften av besparingen kan komma Sverige till del, dvs runt 4-7 miljarder kronor. Beloppet kan emellertid överskatta vad som står att tjäna på ett EU-medlemskap eftersom ursprungsreglerna förenklas redan genom EES-avtalet. De administrativa kostnaderna finns dock kvar i EES-alternativet. Merparten av fördelarna vad gäller ursprungsregler och gränskontroller följer därför först med ett svenskt EU-medlemskap.

Avveckling av gränskontroller får dessutom effekter för gräns- och postorderhandel. Priserna utjämnas.

Antidumpningsåtgärder

EES-avtalet innebär att Sverige inte kan utsättas för EG:s antidumpningsåtgärder. Samtidigt innebär ett medlemskap att Sverige ska tillämpa EG:s antidumpningstullar. De delar av den svenska importen som blir föremål för EG:s åtgärder på antidumpnings- eller subventionsområdet beräknas uppgå till högst 2,5 miljarder kronor.[42] Enligt en mycket preliminär bedömning uppgår EG:s genomsnittliga

40 Reviderad nationalbudget April 1993, Finansdepartementet. Utrikeshandel och handelspolitik, bilaga 15 till LU 92.

41 Cecchini-rapporten (The Economics of 1992, European Economy No 35, 1988) samt uppgifter från Kommerskollegium.

42 Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

antidumpningstull till 20-30 procent.[43] En anpassning till EG:s politik kan då leda till fördyringar av den svenska importen på som mest 500-750 miljoner kronor per år. Förmodligen blir kostnaden mindre, bl a genom att viss omfördelning av den svenska importen då kan väntas ske.

Sett till landets totala välfärd (beräknat som summan av företagens vinster och konsumentöverskottet) måste dumpningen bedömas även ur konsumentens perspektiv – som en utländsk subvention av svensk konsumtion. En övergång till EG:s politik kan därför medföra en viss välfärdsförlust. En alltför stor tillämpning av antidumpningsåtgärder leder till lägre effektivitet i ekonomin, eftersom det bl a innebär högre priser och lägre konkurrens.

De samhällsekonomiska konsekvenserna kan t o m bli större än vad som antyds av siffrorna ovan. Sannolikt har vetskapen om EG:s benägenhet att utnyttja vapnet har medfört att konkurrensen från tredje land begränsats på vissa områden, med ytterligare importfördyringar som följd.

Ruta 10.2 – Antidumpningstull: Ett exempel

1991 införde EG antidumpningstullar på japanska och koreanska kassettband. Provisoriska tullar hade införts ett år tidigare. Ministerrådet bedömde att EG:s egna kassettbandstillverkare hade lidit skada på grund av de båda ländernas dumpade export. Skadan bestod i minskade marknadsandelar, fallande priser, otillräcklig lönsamhet och färre anställda.

Dumpningsmarginalerna fastställdes till mellan 0 och 64,2 procent. Följden blev antidumpningstullar på upp till 23,4 procent.

Proceduren i antidumpningsfall är att Kommissionen gör en undersökning av anklagelserna. På grundval av utfallet rekommenderar Kommissionen därefter rådet att agera eller inte agera. Rådet prövar dels storleken på dumpningen, dels den skada hos EG:s producenter den har vållat.

EG har dock fått bitvis omfattande kritik för sitt sätt att fastställa dumpningsmarginalerna. I oktober 1992 upprättades en konfliktlösande panel inom Gatt för att just granska det sätt på vilket EG hade kommit fram till marginalerna för kassettbanden.

Källa: Trade Policy Review Mechanism: The European Communities, Gatt (1993).

43 Uppskattning av Kommerskollegium.

Definitionen på vad som är dumpning är också förhållandevis vid. Inhemska producenter har ofta fått ett stort inflytande i frågan, ett inflytande som lätt kan missbrukas. Användningen av antidumpningsåtgärder har dessutom ökat.[44]

Antidumpningspolitiken är föremål för debatt inom EG. Det är inte osannolikt att Sverige med sina frihandelstraditioner kan bilda ett frihandelsinriktat block inom EG med t ex Tyskland, Danmark och Storbritannien och på så sätt dämpa antidumpningsåtgärdernas användning.

Tekopolitiken

EG:s genomsnittliga tull på tekovaror ligger nästan 2 procentenheter lägre än den svenska: 7,6 respektive 9,5 procent. Trots det väntas ett medlemskap fördyra tekoimporten.[45] Det beror på att EG tillämpar ett omfattande system med kvoter. De har sin grund i multifiberavtalet, MFA.

Sverige avskaffade sommaren 1991 de kvantitativa regleringarna på tekoområdet. Det bidrog till att konsumentprisindex på kläder sjönk med 5,3 procent mellan juli 1991 och juli 1993. De svenska klädpriserna är nu ca 10 procent lägre än vad de är inom EG.[46] Det är dock sannolikt att nedgången även speglar en försvagad efterfrågan.

Kostnaderna för konsumenterna skulle därför på kort sikt kunna bli betydande vid en anpassning till EG:s kvotsystem. Storleken kommer framför allt att bero på det s k kvotapriset.[47] Kvotapriset är detsamma som "knapphetsräntan". Eftersom importen begränsas

44 Juli 1987-juni 1988 påbörjades 113 antidumpningsåtgärder världen över. Juli 1991-juni 1992 var motsvarande siffra 237. *Källa:* "Will Gatt enforcement control antidumping?", Finger, M och Fung, K C (1993).

45 Vägda tullar, 1988 års nivå. "Konsekvenser för svensk tekoindustri vid ett EG-medlemskap", Rapport 1992:4 från Kommerskollegium. "Trade Policy Review Mechanism: The European Communities", Gatt (1993).

46 Bilaga 1 till utredningen. 1991 steg importpriset på textilier, kläder och klädvaror med 3,3 procent. 1992 var motsvarande siffra + 1,4 procent. *Källa:* SCB (1993).

47 För en diskussion om kvotapriser, se t ex bilaga 1 utredningen samt Hamilton, C B (European Community External Protection and 1992: Voluntary Export Restraints applied to Pacific Asia, London 1990) där kvotapriset skattades till 14 procent. I senare bedömningar (Hamilton) uppskattas kvotapriset till maximalt 7 procent.

leder det till en prisökning. Den exportör som får del av kvoterna kommer att kunna ta ut ett något högre pris, vilket ger högre vinst. Knapphetsräntan utgörs av den extra marginal som kan tas ut på priset. På en effektiv marknad motsvarar knapphetsräntan kvotapriset.

Olika bedömningar finns vad gäller fördyringen för konsumenterna till följd av en återreglering. Om knapphetsräntan uppskattas till 7-10 procent fördyras importen med maximalt ca 1,2 miljarder kronor per år i konsumentledet under perioden fram till 1998.[48] Licenssystemet medför även extra administrativa kostnader för företagen.

Kostnadsökningen bör även leda till att konsumtionen av importerade kläder minskar något. Den totala merkostnaden blir i så fall lägre än vad knapphetsräntan indikerar.[49]

För producenterna innebär däremot EG-medlemskapet en fördel. Ett medlemskap betyder att ursprungsreglerna slopas. De svenska producenterna kan då tullfritt exportera till Gemenskapen även om insatsvaror från tredje land använts vid tillverkningen. Dessutom innebär reglerna om s k passiv förädlingstrafik att EG-företag kan använda svenska insatsvaror vid bearbetning i tredje land och sedan få tullbefrielse/nedsättning vid återinförseln. Dessa handelsflöden har vuxit mycket kraftigt inom EG efter det att Berlinmuren föll. Ökningen väntas fortsätta. Det innebär att möjligheterna att utnyttja EG:s regler om passiv förädlingstrafik blir ännu viktigare i framtiden. I motsvarande mån ökar de potentiella vinsterna för svenska tekoproducenter av att slippa diskriminering jämfört med EG:s tillverkare.

48 Importen av konfektionsvaror från länder vars export till EG är begränsad uppgick till ca 5 miljarder kronor 1992. Knapphetsräntan driver upp denna kostnad med 350-500 miljoner. Påslaget mellan importled och butiksled uppskattas till 150 procent. Den totala fördyringen blir då 0,9-1,2 miljarder kronor för konsumenten. I bilaga 1 till utredningen har merkostnaden uppskattats till ca 5 miljarder i butiksledet. Beräkningarna bygger emellertid på ett för högt värde på knapphetsräntan (14 procent) samt på en handelsomfördelningseffekt. Att knapphetsräntan har fallit beror bl a på att efterfrågan har fallit sedan beräkningarna gjordes (sent 1980-tal) samt att kvoterna har utökats. Vidare kommer Sverige att tilldelas kvoter enligt nuvarande importmönster, varför några omedelbara fördyringar på grund av handelsomfördelning inte uppstår. Dock innebär det minskade möjligheter framöver för svenska importörer att välja de mest effektiva leverantörerna. Kommerskollegium har hösten 1993 uppskattat fördyringen i importledet till 80-400 miljoner kronor (Dnr 31-1860-93).

49 Resonemanget bygger på en sluttande efterfrågekurva, dvs då priset ökar faller efterfrågan.

Dessa faktorer bör leda till att efterfrågan på svenska tekovaror ökar vid ett medlemskap.

På sikt väntas EG liberalisera handeln på tekoområdet. Europaavtal innebär bl a att begränsningarna för Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern kommer att slopas helt under 1998 och 1999. Länderna har redan en betydelsefull tekoindustri och är konkurrenskraftiga gentemot lågprisländerna i Asien. Kvoterna på Central- och Östeuropas tekoexport har utökats kraftigt. Redan i dag tillåter de en fördubbling av importen. En stor del av EG:s tekoimport kan komma att omfördelas till dessa länder. De kvarvarande restriktionerna på andra länders export förlorar därmed mycket av sin verkan. I resultatet från Uruguay-rundan ingår en successiv avveckling av all världens tekokvoter. Avtalet innebär att EG kommer att ha avvecklat sina tekobegränsningar år 2005.[50]

Slutsats

Ett medlemskap innebär för svensk del en något dyrare svensk import eftersom EG:

- lägger marginellt högre tullar på industrivaror,
- oftare använder antidumpningstullar,
- har ett något mindre generöst GSP-system.

En grov skattning tyder på att fördyringen begränsar sig till sammanlagt ca 1-1,5 miljarder kronor.[51] Till detta kommer det "mörkertal" antidumpningen för med sig på grund av att vissa företag höjer priset för att undvika risken att anklagas för dumpning. Därutöver kommer de högre kostnader som tekokonsumenterna drabbas av. Storleken på dessa förluster beror på hur EG:s handelspolitik gentemot bl a Kina samt Central- och Östeuropa utvecklas framöver.

Förtjänsten ligger framför allt i att ursprungsregler och gränskontroller slopas. Besparingen kan uppskattas till 4-7 miljarder kronor.

50 De kvantitativa begränsningarna ska enligt Uruguay-rundans resultat elimineras över en tioårsperiod. *Källa:* Bilaga 1 till utredningen.

51 Tullfördyring: ca 500 miljoner kronor; GSP-fördyring: max ca 200 miljoner kronor; Antidumpningsfördyring: ca 500-750 miljoner kronor.

De *indirekta effekterna* blir troligen betydligt större. Till stor del sammanfaller de med de indirekta effekter som EES-avtalet väntas ge. EU-medlemskapet innebär emellertid att den svenska ekonomins aktörer kan räkna med att dessa blir bestående. Den inre marknaden medför stordriftsfördelar och ökad konkurrens, samt stimulerar handel och investeringar. Resultatet är ökad ekonomisk effektivitet, vilket bör ge högre tillväxt.

Framtidens handelspolitiska dagordning kommer dessutom till stor del att formas av USA och EG. Ett svenskt medlemskap innebär därigenom att Sveriges kan påverka politiken hos en av huvudaktörerna.

10.7 Konsekvenser av att stå utanför den inre marknaden

Regelverk

Ett utanför-alternativ innebär inte med säkerhet att 1973 års frihandelsavtal fortsätter att gälla. Kan Sverige behålla avtalet berör det ändå bara industrivaror och bearbetade jordbruksvaror.

Det är dock knappast troligt att relationerna med EG skulle förbli vad de var när EES-avtalet trädde i kraft. EG utvecklas. Nya lagar, förordningar och regelverk tillkommer löpande.

Står Sverige utanför den inre marknaden blir därför utvecklingen inom Gatt/WTO desto viktigare.

Uruguay-rundan innebär att tekohandeln avregleras inom en tioårsperiod samt att tjänste- och jordbrukssektorerna liberaliseras. Trots det blir det även på lång sikt stor skillnad mellan EES-avtalet och en situation utanför den inre marknaden. Främsta orsaken är att tre av de fyra rörligheterna "faller bort".

En svensk position utanför den inre marknaden innebär att en hel del icke-tariffära handelshinder består. Godkännande av svenska tester och prov kommer inte att ske automatiskt från EG:s sida. Sverige omfattas heller inte av Cassis de Dijon-principen (se kapitel 5).

Effekter uppkommer också genom de produktansvarsregler som EG har antagit. De innebär att importören bär ansvar för en produkt som han eller hon har importerat från tredje land. Först om

tillverkaren finns inom EES- eller EG-området blir tillverkaren ansvarig. En svensk tillverkare utanför den inre marknaden får därmed en nackdel gentemot konkurrenter inom EES-området, eftersom en importör förmodligen hellre väljer en leverantör som själv bär ansvaret för produkten.[52]

Avtal med tredje land

Utanför EG kan Sverige – vilket också är fallet med EES-avtalet – driva nationell handelspolitik gentemot tredje land inom ramen för Uruguay-rundan. Det internationella inflytandet över handelspolitiken kan bli mindre om Sverige inte deltar i den inre marknaden. Det nationella handlingsutrymmet kan dock blir större, på samma sätt som under EES-alternativet.

Det gäller t ex inriktningen på jordbrukspolitiken, tekohandeln och förmånssystemen. Sverige kan även på egen hand bestämma vilka avtal som ska ingås med tredje land.

Gränskontroller och ursprungsregler

En situation utanför den inre marknaden innebär att alla regler om preferensursprung och gränskontroll kvarstår. Effektivitetsvinsterna som diskuterades ovan får omvända tecken och blir effektivitetsförluster.

Tullsatsernas framtida sänkning gör det inte osannolikt att det finns chans för ytterligare förenklade ursprungsregler, speciellt för de varugrupper där tullskillnaden är låg.[53]

52 I EES-avtalet gäller detta under förutsättning att de berörda länderna har antagit den s k Luganokonventionen.

53 Om tullskillnaden är lägre än kostnaden för ursprung och administration bör det ligga i alla parters intresse att avskaffa ursprungsregler och ursprungskontrollen för dessa varugrupper. Antag t ex att tullskillnaden är 1 procentenhet, men kostnaden för administration och kontroll motsvarar 2 procent av varans värde. Parterna tjänar då på att slopa ursprungsreglerna för varugruppen. Uruguay-rundan sänker i-ländernas tullar med nära 40 procent. För Sveriges del reduceras tullsatserna med ca en tredjedel i genomsnitt.

Antidumpningsåtgärder

Till skillnad från vad som gäller i EES-alternativet kan Sverige utanför den inre marknaden bli föremål för antidumpningsåtgärder och utjämningstullar från EU-länderna. Under 1993 (innan EES-avtalet trädde i kraft) tillämpades antidumpningsåtgärder riktade mot Sverige på dieselmotorer och ferrokisel. Den samhällsekonomiska kostnaden för dessa var förmodligen tämligen begränsad. Viktigare är i så fall vad som kan tänkas ske om det internationella handelsklimatet av en eller annan orsak skulle försämras.

Ett flitigare bruk av dessa åtgärder från EG:s sida kan betyda ökade kostnader för svensk industri. Vid en allmän försämring av det handelspolitiska klimatet kan även tillträdet till andra marknader försvåras. De största samhälleliga förlusterna av en sådan utveckling uppstår förmodligen då inte genom antidumpningsåtgärderna, utan genom den ökade protektionism och dämpning av handeln som de skulle vara uttryck för. Uruguay-rundan har emellertid väsentligt reducerat riskerna för ett aggressivare världshandelsklimat.

10.8 Effekter av övriga Eftaländers agerande

De samhällsekonomiska effekterna av Sveriges val påverkas till viss del även av vad de övriga Eftaländerna gör. På handelsområdet blir effekten starkast och förlusterna som störst om Sverige helt och hållet står utanför den inre marknaden medan övriga nordiska länder väljer ett EU-medlemskap. Eftersom handelshindren försvinner för övriga länder, blir kostnaden för svensk export relativt sett dyrare, exportvolymen mindre och vinsterna lägre.

Vissa studier tyder på att fördelen för Sverige av att delta i den inre marknaden blir större ju fler Eftaländer som finns med.[54] Likaså tyder ekonomisk teori på att de negativa effekterna blir mindre om de länder som ställer sig utanför väljer att gå samman och integrera sina marknader. Fördelarna för tredje land av integrationen kan

54 EC integration and the interdependency between Norway and Sweden, Orvedal, L, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen (1993).

också ha underskattats.[55] Vinsterna uppstår eftersom även företag i länder utanför EES-området – när de väl har forcerat gränskontrollerna och betalat tullavgifterna – kan dra nytta av att agera på *en* stor gemensam marknad i stället för på tolv nationella marknader med olika krav och standarder.

10.9 Sammanfattning av de handelsmässiga konsekvenserna

EES-avtalet innebär att:

- *En* gemensam marknad inom hela EES för de flesta varor, jordbruket undantaget, skapas. Avreglering av den offentlig upphandlingen.
- Sverige kan fortsätta bedriva en självständig jordbruks- och tekopolitik.
- Handelspolitik mot tredje land bestäms nationellt, dvs ingen gemensam yttre handelspolitik.
- Länder inom EES-gruppen skyddas mot antidumpningsåtgärder.
- Gräns- och ursprungskontroll kvarstår.
- Det finns en viss risk, bl a genom att avtalet inte automatiskt "uppgraderas" med EG:s utveckling.

EU-medlemskap innebär därutöver att:

- *En* gemensam marknad inom hela EG för *alla* varor upprättas.
- Sverige tar del i en tullunion, dvs får en gemensam yttre handelspolitik. Sverige anammar EG:s förmånssystem och tekopolitik.
- Gränskontroller slopas och därmed även ursprungskontrollen.
- EES-avtalets fördelar blir bestående tack vare större stabilitet.

55 The microeconomics of 1992, Melchior, A, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo (1993).

Utanför-alternativet skiljer sig från EES-avtalet genom att:

- Sverige grundar sina relationer med EG på gällande WTO-regler samt till en början sannolikt även på frihandelsavtalet för industrivaror från 1973. Ingen frihandel för övriga varor. Ingen avreglering av offentlig upphandling.
- Sverige kan bli föremål för antidumpningsåtgärder från EG (och även själv tillämpa liknande regler mot EG).
- Gränskontroller och krav på ursprungsmärkning skärps.
- Icke-tariffära handelshinder består.

Generellt sett innebär ett svenskt deltagande i den inre marknaden att handelshindren minskar mot EG och övriga Eftaländer. Det väntas ge betydande positiva samhällsekonomiska effekter. Importen blir billigare. Svenska varor och tjänster blir billigare utomlands tack vare att den reala handelskostnaden sjunker. Exporterande företag kan öka sin försäljning på inhemska företags bekostnad. En del av vinsterna från hemmamarknadsföretagen flyttar över till de utländska företagen samtidigt som konkurrensen skärps. Den ökade konkurrensen leder till att priserna faller, vilket konsumenten tjänar på. De inhemska företagen kan förlora på hemmamarknaden men vinna på sina exportmarknader. Å ena sidan tjänar företag med stor export på lägre handelshinder. Företag som främst har fokuserat på den inhemska marknaden kan å andra sidan förlora på den ökade konkurrensen. Skärpt konkurrens väntas öka takten i strukturomvandlingen. På sikt bör det ge starkare och livskraftigare företag.

Lägre priser för landets konsumenter kan kompensera för eventuella förluster i form av lägre vinster för företagen på hemmamarknaden. Resultatet beror dock även på vad som sker med den svenska produktionsvolymen. Om produktionskapacitet slås ut och inte kommer till annan användning, kan visserligen den samhällsekonomiska effekten bli negativ, trots ökade utlandsvinster hos exportföretagen. Samhällsekonomiska kalkyler räknar dock normalt med att de frigjorda produktionsfaktorerna på lång sikt finner andra former av användning.

Resonemanget antyder att ju större utrikeshandel ett land har, desto större blir vinsterna av lägre handelshinder. Ju mindre inhemsk marknad (dvs relativt lägre konkurrens), desto större vinster. Sverige, med sin mycket stora utrikeshandel där tre fjärdedelar går till EG och Efta, men relativt lilla hemmamarknad och exportstarka svenska företag, bör därför ha mycket goda förutsättningar att tjäna på en integrerad marknad.

Om Sverige står utanför den inre marknaden försämras den svenska exportens förutsättningar. Relationerna med EG regleras till en början av frihandelsavtalet med Efta samt av de regler WTO ställer upp för sina medlemmar.

Den inre marknaden å sin sida innebär att EES-staterna sinsemellan röjt undan en rad hinder för rörlighet som ännu inte har tagits upp i de multilaterala förhandlingarna. EES-avtalet är betydligt mer långtgående i sin liberalisering än vad Uruguay-rundan är. Detta förstärker omdömet att EES-avtalet eller EU-medlemskapet blir mer betydelsefullt ju långsammare den multilaterala liberaliseringen går.

Sammanfattningsvis ger EES-avtalet ger betydande ekonomiska fördelar genom att arbetskraft, kapital, tjänster och varor får röra sig fritt inom hela EES. Särskilt stor ekonomisk betydelse väntas avvecklingen av de icke-tariffära handelshindren få. Sverige behåller sin egen tekopolitik samt sitt eget GSP-system. Ursprungsregler förenklas men kvarstår. Därmed kvarstår även gränskontrollerna och den tids- och administrationskostnad detta medför.

Ett EU-medlemskap innebär att Sverige går med i en tullunion där förflyttningen på den inre marknaden är helt fri och en gemensam yttre handelspolitik tillämpas. Medlemskap innebär att företagen kan räkna med att EES-avtalets fördelar blir bestående. Sveriges bilaterala avtal med andra länder harmoniseras med EG:s. Svensk handelspolitik mot tredje land blir genom medlemskapet något mer restriktiv.

Med tullunionen försvinner gränskontrollerna. Ursprungsreglerna skrotas. Tullintäkterna går till EG:s kassa. Den svenska tekopolitiken anpassas till EG:s, liksom förmånsbehandlingen av u-länder. Antidumpningsåtgärder och utjämningstullar mot svensk export blir liksom under EES förbjudna, eftersom Sverige omfattas av EG:s konkurrenslagstiftning. Generellt sett väntas ett medlemskap ge en större stabilitet och säkerhet i det handelspolitiska regelverket än vad både EES-avtalet och en position utanför ger.

Sammanställning

Tabell 10.2 Effekter av olika alternativ i förhållande till EES-avtalet

EU-medlemskap	
Slopandet av gränskontroller och ursprungsregler	+
Antidumpnings- och tullfördyring inklusive teko	–
Indirekta kostnader av antidumpning	–
Konkurrens	+
En situation utanför den inre marknaden	
Omständligare urprungsregler och gränskontroller	–
Icke-tariffära handelshinder inklusive tjänstesektorn	–
Offentlig upphandling	–
Produktansvar	–
Konkurrens	–

Ett räkneexempel

De enda försök till samlade beräkningar som har gjorts av den inre marknadens effekter finns redovisade i Cecchini-rapporten. Skattningarna där har dock blivit starkt kritiserade, dels för att de anses överdriva engångseffekterna, dels för att de inte tar hänsyn till långsiktiga effekter på BNP-utvecklingen.

I uppställningen nedan appliceras Cecchini-rapportens resultat direkt på Sverige. Det måste dock understrykas att det handlar om räkneexempel och intervall, och att de finns med för att ange möjliga storlekar på effekterna. BNP 1992 uppgick till 1 440 miljarder kronor.

Den inre marknaden skulle enligt Cecchini-rapportens beräkningar kunna få följande effekter på Sverige:

- Vinster från eliminerade handelshinder, dvs gränskontroller, tidsfördröjningar, etc:
  0,2-0,3 procent = *3-4 miljarder.*
- Vinster från avreglerad offentlig upphandling, harmonisering av standarder, avreglering av tjänste- och varusektorer:
  2,0-2,4 procent = *28-35 miljarder.*
- Vinster från stordriftsfördelar:
  0,5-2,1 procent = *7-30 miljarder.*
- Vinster från ökad konkurrens i form av höjd effektivitet:
  1,6 procent = *23 miljarder.*

Totalt skulle det göra mellan 60 och 90 miljarder kronor i välfärdsvinst.

11 Jordbruket och livsmedelsindustrin

En femtedel av svenskens disponibla inkomst används för inköp av livsmedel. Syftet med detta kapitel är att undersöka vad ett beslut att delta i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy), skulle medföra på jordbruks- och livsmedelsområdet.

11.1 Inledning

Näst efter utgifter för bostaden lägger svensken största delen av sin konsumtion på mat. Matpriser och matkvalitet är av största intresse för de flesta människor. Integrationen ändrar förutsättningarna för såväl jordbrukspolitiken som livsmedelsförsörjningen i Sverige.

Jordbrukets roll i svensk ekonomi har stadigt minskat under under hela 1900-talet. Andelen av BNP utgör 1,2 procent och dess andel av sysselsättningen 2,3 procent. Totalt motsvarar det ca 105 000 personer. Av dessa är 62 000 heltidssysselsatta jordbrukare.[1] Sverige har drygt 90 000 jordbruksföretag med mer än 2 hektar. Av den totala åkermarken på ca 2 800 000 hektar brukas 43 procent i form av arrenden. Spannmål dominerar och odlas på ca 1 200 000 hektar.[2] Resten utgörs framför allt grovfoder, dvs slåttervall, betesvall och grönfoder. Det finns drygt 500 000 mjölkkor.

1 1990. Med heltidssysselsatta avses personer som arbetar mer än 1 500 timmar per år på jordbruksföretag med mer än 2,1 hektar. *Källa:* Jordbrukets arbetskraft, Statistiska meddelanden J 31, 9201, SCB (1992).

2 1991. Statistisk årsbok 1993, SCB (1993).

Tabell 11.1 Jordbrukets bruttoproduktion 1992 (1 000-tals ton)

Brödsäd	1 542
Fodersäd	2 216
Oljeväxter	283
Nötkött	130
Fläskkött	278

Källa: Statens Jordbruksverk.

Ett EU-medlemskap innebär att Sverige omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Ett EU-medlemskap innebär också att livsmedel köps och säljs på en gränslös inre marknad, vilket kan ge betydande konkurrens- och effektivitetsvinster.

En avgörande punkt vid utvärderingen av ett EU-medlemskap i förhållande till EES-alternativet är att Sverige i ena fallet knyts till ett starkt reglerat system. I andra fallet råder formell handlingsfrihet för svensk jordbruks- och livsmedelspolitik.

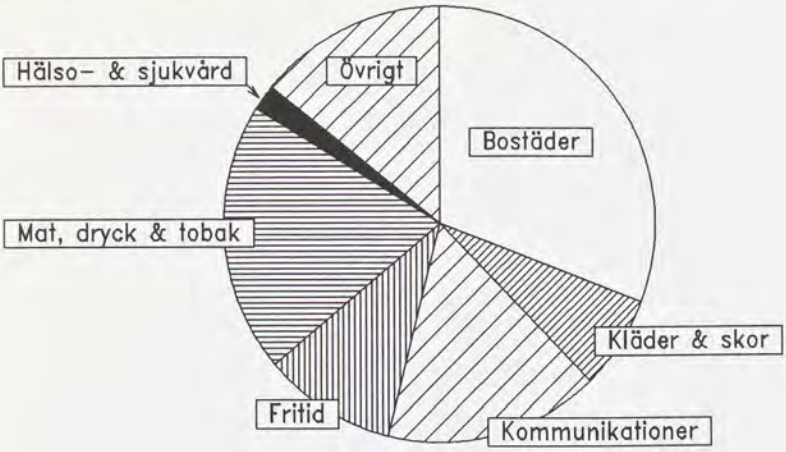
En svårighet i bedömningen av vad ett EU-medlemskap kan tänkas innebära uppkommer eftersom Sverige redan i viss mån har påbörjat en anpassning av jordbrukspolitiken till CAP. Vi kommer därför att använda oss av 1990 års livsmedelspolitiska beslut som referens när vi jämför mellan å ena sidan situationen utanför den inre marknaden eller EES-avtalet, och å andra sidan EU-medlemskapet. Det är svårt att veta vilken inriktning svensk jordbrukspolitik — i ett fall där Sverige avstår från EU-medlemskap — skulle få. Här kommer vi emellertid att jämföra med en situation där 1990 års livsmedelspolitiska beslut fullföljs.[3] Anledningen är inte att detta alternativ nödvändigtvis är det mest troliga, utan att ett grundläggande antagande om svensk livsmedelspolitik utanför EU måste göras. Riksdagsbeslutet från 1990 ligger då närmast till hands.

Även medlemskapets effekter är oklara genom att stora delar har varit eller fortfarande är föremål för förhandling. I beräkningarna presenteras därför dels effekterna av en anslutning enligt EG:s nuvarande regler, dels effekterna om samtliga svenska krav går igenom.

3 1990 års livsmedelspolitiska beslut har modifierats något sedan dess, främst som ett led i anpassningen till ett medlemskap. T ex har det inkomststöd som infördes för åren 1990-93 ersatts av arealbidrag under en obestämd framtid.

Analysen påverkas av vilken växelkurs som väljs. Vi har valt att utgå från en drygt 20-procentig depreciering av den svenska kronan gentemot ecun sedan kopplingen bröts. Innebörden är att de beräknade vinsterna blir lägre än vad tidigare resultat — t ex Bolin och Swedenborg (1992) — fått fram. Vid en appreciering ökar vinsterna åter.

Diagram 11.1 Den totala privata konsumtionens fördelning 1992



Källa: SCB.

11.2 Sveriges jordbrukspolitik

1990 års livsmedelspolitiska beslut

Sveriges riksdag beslöt våren 1990 att den svenska livsmedelspolitiken mer genomgående skulle reformeras.[4] Motivet var att den dåvarande politiken inte hade lyckats uppfylla sina mål.[5]

4 Proposition 1989/90:146.

5 Bl a har spannmålssektorn visat ett kroniskt och betydande överskott. Effektivitetsmålet har dessutom uppvisat brister, inte minst på samhällelig nivå. *Källa:* En ny livsmedelspolitik (Ds 1989:63).

Diagram 11.2 Jordbrukets stödnivå i olika länder 1992 (procent)

Källa: Agricultural policies, markets and trade, OECD (1993).

Jordbrukspolitiken i både EU och Sverige har byggt på två fundament – gränsskydd mot världsmarknaden och interna marknadsregleringar. Priserna på hemmamarknaden har varit politiskt bestämda. Regler har funnits för hur nyetableringar får gå till, liksom för vilka volymer som får produceras.

OECD publicerar material som visar hur stora stödnivåerna är inom olika länders jordbruk. Det mått som används kallas för PSE-tal, *producentstöds-ekvivalenter.* PSE-talet mäter hur stora transfereringarna är från skattebetalare och konsumenter till jordbrukssektorn. PSE anges ofta i procent och visar då hur stor del av jordbrukarens inkomst som förklaras av politiska stödåtgärder.

1987 föreslog OECD nya riktlinjer för medlemsländernas jordbrukspolitik. Det långsiktiga målet var en mer marknadsstyrd produktion. Bakgrunden var att de nationella stödåtgärderna i allt högre grad hindrade marknadsmekanismerna att fungera. Ett ökat användande av både produktions- och exportstöd, vid sidan om importbegränsningar, medförde att världsmarknaderna blev alltmer instabila med dumpade priser. Jordbrukspolitiken skadade miljön genom övergödsling. Politikens utformning gav upphov till en skev fördelning dels mellan i- och u-länder, dels inom jordbrukssektorn. Ungefär 75 procent av stödet till 25 procent av jordbrukarna. Till

detta kom att jordbruksstöden ofta innebar stora belastningar på OECD-ländernas statsbudgetar. Problemets kärna var att för mycket mat producerades till för höga kostnader. Förändrad jordbrukspolitik skulle gagna hela ekonomin genom att produktionen blev billigare samtidigt som överskottsresurser blev tillgängliga för andra sektorer av ekonomin.[6]

En bättre balans skulle uppnås genom att subventionsnivåerna sänktes. Direkta inkomststöd förordades framför prisstöd eftersom de anses mindre produktionsdrivande. Redan dessförinnan hade Gatt beslutat att ta upp jordbruksfrågorna i Uruguay-rundan som startade 1986. Ett antal jordbrukspolitiska reformer började därmed ta form i ett flertal länder i slutet på 1980-talet.

I Sverige kom 1990 års livsmedelspolitiska reform att omvärdera de medel som använts för att uppnå de tidigare målen. Gränsskyddet skulle vara kvar. Men internt skulle jordbruket avregleras så att utbudet av livsmedel och jordbruksprodukter bättre stämde överens med den inhemska efterfrågan. Konsumenternas val skulle i högre utsträckning styra produktionen.

Beslutet syftade därför till ett jordbruk som enbart producerar för den svenska marknaden, samt eventuellt för kommersiell export. Reformen väntades leda till sänkt inflationstakt och rationaliseringar både bland jordbrukarna och inom livsmedelsindustrin.

Före 1990 exporterades de svenska överskotten med hjälp av exportbidrag. Bidragen finansierades på olika vis: genom skattemedel, regleringsavgifter och förmalningsavgifter. Även om svenska bönder till stor del själva finansierade exportbidragen var det lönsamt för dem att producera för export. Vinsterna från högre priser på hemmamarknaden har överstigit kostnaderna för bidragen till exportfinansieringen. I praktiken har böndernas kostnader för exportfinansieringen genom gränsskyddet vältrats över på konsumenterna.

Reformen 1990 innebar att all exportsubventionering skulle avskaffas. Gränsskyddet sänktes. Flertalet interna regleringar avskaffades den 1 juli 1991. Andra förenklades och behölls under en övergångsperiod.

6 National policies and agricultural trade, OECD (1987).

Omställningspolitiken

Slopade exportsubventioner innebär att priserna på överskottsprodukterna pressas ner, i synnerhet på spannmålsområdet där överskottet varit som störst.

Övergångsperioden sattes till fem år. Ett antal stöd infördes för att övergången skulle ske under "socialt acceptabla former".[7] Marknadsanpassningen av jordbruket ska enligt reformbeslutet ske successivt. Vissa marknadsregleringar avskaffades redan 1991 medan andra regleringsinslag sträcker sig till den 30 juni 1996.[8] Övergångsreglerna innebär generellt att anpassningstiden blir kortare för animalier än för vegetabilier.

Sedan det stod klart att en avreglering skulle genomföras har bönderna anpassat animalieproduktionen till den svenska konsumtionen. Minskningen av produktionskapaciteten för vegetabilier har varit mindre framgångsrik. Orsaken har främst varit att det i stort sett fortfarande är mest lönsamt att odla vegetabilier. Dessutom skulle ett svenskt EU-medlemskap göra vegetabilieodling mer lönsam. Alternativen, exempelvis biobränsle, är mindre lönsamma än den subventionerade spannmålen, varför jordbrukaren fortsätter att odla spannmål och får betalt för den trädade arealen.[9]

Effekten av den svenska omläggningen är dock inte enbart att produktionen minskar genom att åkerareal läggs ner, utan även att odlingen blir mer extensiv. Produktionen "sprids ut" över en större

7 Inlösensystemet för spannmål, dvs uppköp av överskott, bevaras till den 1 juli 1994. Staten betalar ut ett arealbaserat inkomststöd. Omställningsstöd ges till jordbrukare som varaktigt ställer om till annan produktion än livsmedel.

Vidare utgår ett anläggningsstöd för att stimulera en övergång från prisreglerade grödor till energiskog, lövskog och våtmarker. Dessutom utgår bidrag till mjölkproducenter som upphör med produktionen, vilket har bidragit till den bättre balansen mellan produktion och konsumtion.

Samtidigt har dock nya incitament för jordbruksföretag införts. Personer kan få startstöd förutsatt att de inte är för gamla. För att rekonstruera eller avveckla jordbruksföretag som råkar i svårigheter som en direkt följd av reformen finns ett stöd för skuldtyngda jordbrukare. Åtgärder vidtogs också för att minska mjölk- och köttproduktionen samt för att övergångsvis finansiera viss köttexport fram till 1 juli 1994.

8 Andra stöd har tagits bort för att sedan återinföras. Exportstöd för förädlade livsmedel infördes 1993 som ett led i anpassningen till ett medlemskap i EU.

9 Träda som begrepp försvann egentligen genom reformen 1990. Vad som nu sker är att jordbrukarna får betalt för att hålla marken i "vänteläge" till dess att den framtida jordbrukspolitiken bestämts.

Tabell 11.2 Sveriges självförsörjningsgrad. Produktion som andel av konumtion av viktigare jordbruksprodukter 1990-1991 (procent)

Produkt	1990	1991	1992
Brödsäd	155	171	129
Fodersäd	118	138	140
Nöt- & kalvkött	98	92	88
Fläskkött	111	101	98
Mjölk	111	103	102

Källa: Bröd- och fodersäd: balanser till OECD-beräkningar, Statens Jordbruksverk 1993.

Tabellen visar t ex att Sverige har en kraftig överproduktion av fodersäd. När det gäller nöt- och kalvkött förmår emellertid den inhemska produktionen inte täcka svenska efterfrågan.

yta. På så sätt väntas odlingen bli miljövänligare samtidigt som de öppna landskapen kan bevaras.[10]

Frågan om en anpassning till EG:s jordbrukspolitik CAP var inte aktuell när 1990 års beslut togs. Men samma dag som de nya riktlinjerna trädde i kraft, den 1 juli 1991, ansökte Sverige om medlemskap i EU. Därigenom ansågs de förutsättningar som gällde för beslutet ha förändrats. Eftersom EG:s jordbrukspolitik påminner om den svenska politiken före 1990 års beslut innebar den nya livsmedelspolitiken ett steg bort från CAP.

Alternativ och val

Utvecklingen inom Gatt påverkar förutsättningarna oavsett om Sverige är medlem i EU eller inte. Vid ett medlemskap påverkas Sverige indirekt genom de anpassningar som EG måste göra. Vid ett

10 Odlingen blir miljövänligare genom att användningen av jorden blir mindre intensiv. Gödslingen kan därigenom reduceras vilket leder till att näringsläckaget till bäckar och sjöar blir lägre. *Källa:* Andersson, P, Spannmålsproduktion på en avreglerad marknad, Sveriges Lantbruksuniversitet (1991).

icke-medlemskap ställs direkta krav på den svenska jordbrukspolitiken.

När Uruguay-rundan inleddes präglades de internationella jordbruksmarknaderna av subventionskrig och mycket låga världsmarknadspriser. Uruguay-rundan innebär att både det totala stödet och exportsubventionerna minskar.[11] I ett längre perspektiv kan dock effekterna bli större, framför allt genom tarifferingen av jordbruksstödet. Det innebär att dagens rörliga importavgifter – som används för att hålla en stabil prisnivå – ersätts av tullar. Det inhemska priset kommer därmed att följa världsmarknadspriset, fast på en högre nivå. Gatt-avtalet sätter ett tak sätts för gränsskyddets påslag.

Frihandel med jordbruksvaror?

Om Sverige går med i EU väntas matpriserna falla.[12] För livsmedelskonsumenter är ett EU-medlemskap dock långt ifrån den bästa lösningen. Om Sverige i en situation utanför EU väljer att avreglera jordbruket helt i stället för att genomföra 1990 års beslut, dvs en fullständig avveckling av gränsskyddet och det tillhörande regelsystemet, kan svenska konsumenter köpa råvaror och livsmedel till världsmarknadspris.

Alternativet är hypotetiskt men fullt genomförbart och samhällsekonomiskt lönsamt – dels genom att arbetskraft flyttas från jordbrukssektorn till andra sektorer av samhällsekonomin, dels genom att priserna sänks dramatiskt.[13] Att samhällsekonomin tjänar på att arbetskraft överförs från jordbruket till andra sektorer beror på att förädlingsvärdet per timme beräknas vara 2-5 gånger högre i

11 De nationella jordbruksstöden ska minskas med 20 procent. Den subventionerade exporten ska minska med 36 procent i värde och med 21 procent i volym. Alla icke-tariffära handelshinder ska elimineras och ersättas med tullar. Dessa ska reduceras med 36 procent i genomsnitt. Varje enskild tullsats måste dock sänkas med minst 15 procent. Förändringarna ska genomföras inom en sexårsperiod.

12 1990 var livsmedelspriserna i Sverige ca 60 procent högre än EG-genomsnittet. Den svenska kronans fall har dock minskat gapet betydligt. Mat till EG-pris, Bolin och Swedenborg (1992).

13 Förutsatt att den arbetskraft som frigörs i det svenska jordbruket kan användas inom annan produktion, dvs jordbrukarna inte blir arbetslösa. På längre sikt (10-15 år) bör ett sådant antagande vara rimligt och är standard i samhällsekonomiska kalkyler.

andra sektorer.[14] Kostnaden för att bibehålla ett öppet landskap genom landskapsvård skulle enligt Lantbrukets Utredningsinstitut hamna på ca 330 miljoner kronor per år.[15]

Förlorare blir de svenska jordbrukarna. Införandet av total frihandel skulle innebära att stora delar av den svenska jordbruksproduktionen slogs ut. Svenska producenter skulle behöva konkurrera med de priser som de mest effektiva producenterna i världen begär. Livsmedelsindustrin å sin sida skulle få tillgång till billigare insatsvaror och därmed bli mer konkurrenskraftig.

11.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken CAP

CAP:s mål

Syftet med den gemensamma jordbrukspolitiken CAP (Common Agricultural Policy) är att ge jordbrukarna en skälig levnadsstandard genom att höja avkastningen och stabilisera marknaderna. Dessutom ska livsmedelsförsörjningen tryggas, allt till rimliga konsumentpriser.[16]

14 Mat till EG-pris, Bolin och Swedenborg (1992). I Finland beräknas vinsten av lägre jordbrukspriser och en effektivare allokering av arbetskraften och övriga produktionsfaktorer uppgår till ca 1,5 procent av BNP. *Källa:* Finland in the European Community, reprint no 169, The Research Institute of the Finnish Economy (1992).

15 170 000 hektar betesmark samt 500 000 hektar åkermark slås en gång per år till en kostnad av 500 kr/ha. Svenskt jordbruk i EG, LUI (1992).

16 Motiven och målen för CAP stadgas redan i Romfördraget. Ett viktigt argument då var behovet av konkurrens på lika villkor inom det industriella området. Livsmedelsprisernas betydelse för hushållen var på 1950-talet större än vad de är i dag. Ett annat ofta framfört argument var behovet att skapa balans mellan Tyskland och Frankrike, de viktigaste aktörerna bakom EEG. Länderna skulle utnyttja sina komparativa fördelar; Frankrike skulle få en marknad för sina jordbruksprodukter i utbyte mot att Tyskland bereddes marknad för sina industrivaror.

CAP har tre grundprinciper:

1. en gemensam marknad med gemensamma, politiskt fastställda ("institutionella") priser,[17]
2. gemenskapspreferens, dvs EU-varor ges företräde framför import,
3. gemensam finansiering.

CAP:s metoder

Medlen att uppfylla dessa mål är dels gränsskydd, dels interna marknadsregleringar. CAP innebär att EG:s bönder får 66 miljarder ecu i stöd.[18] Det motsvarar 47 procent av deras inkomster, vilket visar EG:s mycket begränsade konkurrensförmåga inom jordbruksområdet. För Sverige var motsvarande siffra 16 miljarder kronor 1992, vilket motsvarade 57 procent av jordbrukarnas inkomster (se diagram 11.2). Deprecieringen har dock medfört att stödets andel har minskat med ca 10 procentenheter.[19] Stödet till EG:s jordbrukare betalas ut dels som direkta kontantstöd, dels genom att priset på jordbruksprodukter hålls uppe (prisstöd). Det direkta stödet betalas främst ut som arealbidrag och djurbidrag. Det uppgår till 7 miljarder ecu, och svarar för 11 procent av jordbruksstödet. Prisstödet utgörs av skillnaden mellan det pris bonden får och det pris som betalas på världsmarknaden.

17 Denna princip respekteras dock inte fullt ut. Genom det agromonetära systemet har marknaderna åter-nationaliserats i viss utsträckning. Se ruta 11.1.

18 Agricultural policies, markets and trade, OECD (1993).

19 En 20-procentig depreciering innebär att världsmarknadspriserna mätt i svenska kronor stiger med 20 procent. Det svenska jordbruksstödet utgörs till ca 80 procent av prisstöd. Det totala stödet har därför reducerats med 20 procent * 80 Procent = 16 procent. En minskning med 16 procent innebär att stödet faller från 57 procent (1992 års PSE-tal för Sverige) till 48 procent. Alternativt: deprecieringen har lett till att de svenska priserna har fallit drygt 20 procent gentemot världsmarknadspriset. Därigenom har gränsskyddets kostnader reducerats. Eftersom deprecieringen är drygt 20 procent (dec 1993) uppskattar kommittén sänkningen av det totala stödet till ca 10 procentenheter. *Källa:* Beräkningar från Statens Jordbruksverk (1993).

Ruta 11.1
Det agromonetära systemet

När valutorna är instabila kan priserna inte samtidigt vara både stabila och gemensamma. Lösningen på problemet med institutionellt satta priser och instabila växelkurser blev att EG skapade det *agromonetära systemet*. I valet mellan gemensamma priser och stabila priser har stabiliteten prioriterats. Systemet har tre stöttepelare:

- gröna växelkurser,
- en grön ecu,
- monetära utjämningsbelopp (Monetary Compensation Amounts, MCA, används 1969-1993).

Växelkursförändringar innebär att prisnivån på jordbruksprodukter blir olika mellan länderna när bankernas växelkurser används, trots att de sätts gemensamt. De *gröna växelkurserna* betyder att prisbildningen på jordbruksprodukter frikopplas från växelkursförändringarna. De gröna växelkurserna bestäms institutionellt och avviker därmed från bankkurserna.

Den *gröna ecun* används när priser och bidrag inom CAP skall bestämmas. Den beräknas med hjälp av en korrektionsfaktor. Korrektionsfaktorn definieras som den starkaste valutans revalvering (dvs den tyska marken) gentemot den vanliga ecun sedan 1984.

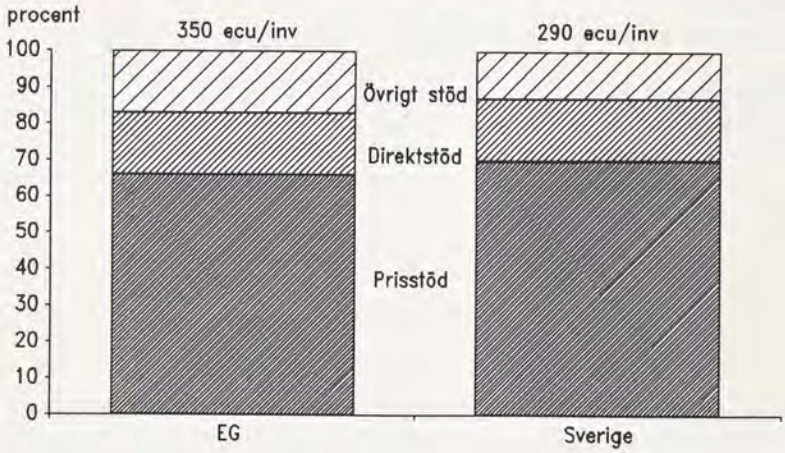
Grön ecu = korrektionsfaktor * vanlig ecu

Ett system med fri handel och olika priser är dock ohållbart. All intervention skulle i så fall ske i det land som har högst pris, dvs Tyskland. För att förhindra detta infördes de *monetära utjämningsbeloppen*. De innebar att exporten till lågprisområden subventionerades medan exporten till högprisregioner beskattades. På så vis skapades interna handelshinder kort efter det att EG-förhandlarna hade lyckats uppnå en gemensam prisnivå.

Svårigheterna att genomföra prissänkningar i de länder där valutorna hade revalverats ledde till att det agromonetära systemet 1984 knöts till den starkaste valutan, den tyska marken. D-marken drev upp prisnivån i hela EG. Därmed minskade successivt behovet av utjämningsbelopp. Effekten av D-markens förstärkning genom åren kan avläsas i korrektionsfaktorn. Hösten 1993 var dess värde ca 1,2. Därmed har den gemensamma prisnivån stigit ca 20 procent sedan 1984 på grund av tyska markens revalvering.

Stabiliteten inom valutasystemet EMS fram till hösten 1992 väckte förhoppningar om att hela det agromonetära systemet skulle avskaffas. Det var också Kommissionens ambition. Regeringscheferna misslyckades emellertid med uppgiften vid Edinburgh-mötet i december 1992. De monetära utjämningsbeloppen avskaffades, vilket var nödvändigt om de interna gränskontrollerna skulle kunna elimineras. De gröna växelkurserna och den gröna ecun består dock.

Diagram 11.3 Jordbruksstödens utformning i Sverige och EG 1993



Anm: I posten övrigt stöd ingår stöd till FoU, marknadsföring, hygienkontroll, ränte- och försäkringssubventioner m m. Siffran ovanpå stapeln anger de totala transfereringarna till jordbrukssektorn per invånare. Att EG:s värde är högre beror på att andelen jordbrukare bland befolkningen är högre än i Sverige, dvs det går fler icke-jordbrukare per jordbrukare.
Källa: OECD (1993).

Prisnivån hålls uppe genom att EG vid gränsen lägger på rörliga importavgifter, som höjs eller sänks för att parera världsmarknadspriserna svängningar. När EG:s bönder producerar mer livsmedel än EG:s konsumenter är beredda att betala för, löser EG in överskottet till ett inlösenpris, s k interventionspris. När överskotten sedan säljs till världsmarknadens lägre pris belastar mellanskillnaden EG:s budget som exportsubventioner. Prisstödet uppgår till 48 miljarder ecu, dvs 72 procent av det samlade stödet till jordbrukarna. Kostnaderna för CAP betalas av EU-ländernas livsmedelskonsumenter och skattebetalare. CAP innebär indirekt även kostnader för producenterna i u-länderna genom att exportsubentioner pressar ner världsmarknadspriserna. Jordbruksreformen (se nedan) innebär att prisstödet sänks och direktstöden ökar.

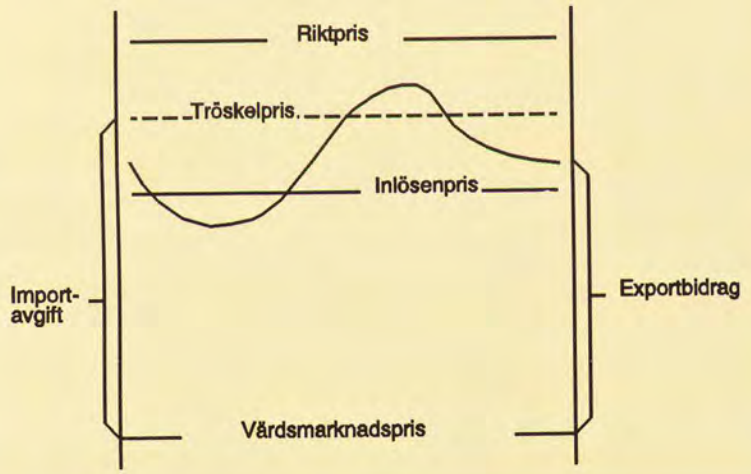
När EG, som internationellt sett är en relativt ineffektiv och dyr producent av jordbruksprodukter, exporterar sitt överskott med hjälp av exportsubventioner sänker det världsmarknadspriserna. Tillsammans med andra länders, främst USA, egna exportsubventioner leder den gemensamma dumpningen till att världsmarknadspriserna blir både lägre och mer instabila. De exportsubventionerande

länderna använder omvärlden som en buffert för svängningar i produktionsvolymer. Omvärlden å sin sida har ingen möjlighet att använda dessa länders egna marknader som buffert för sina fluktuationer. Prisstabiliteten på jordbruksområdet inom EG uppnås således till priset av att omvärlden får sämre betalt för sina jordbruksvaror. Det drabbar inte minst utvecklingsländerna.

Marknadspriset är det pris som faktiskt gäller, medan riktpriset är det politiskt fastställda (önskade) priset. Riktpriset uppnås sällan i praktiken. Inlösenpriset ligger 10-15 procent under riktpriset. Tröskelpriset anger vad importen ska kosta. Tröskelpriset ligger vanligtvis över marknadspriset vilket gör att importerade varor blir dyrare än de inhemska. Därigenom upprätthåller EG den gemenskapspreferens som är en av grunderna för CAP.

Typiskt för CAP är att ambitionsgraden skiljer sig mellan olika produkter. Interventionssystemet för mjölk och spannmål är omfattande men obefintligt för t ex ägg. Fläsk och nötkött ligger däremellan. Frukt och grönsaker omfattas delvis av interventionerna.

Diagram 11.4 CAP:s funktionssätt



CAP:s kostnader

Jordbrukets andel av de gemensamma utgifterna ska under perioden 1993-1999 minska från 51 till 46 procent.[20] CAP:s stora andel av EG:s budget har varit en källa till omfattande diskussion och missnöje. Delors II-paketet blir därigenom något av en milstolpe genom att jordbrukets andel för första gången faller under 50 procent. I början av 1970-talet svarade jordbruket för uppemot 80 procent av de gemensamma utgifterna.[21]

Utöver kostnaderna över den gemensamma budgeten medför CAP också betydande kostnader för EU-ländernas konsumenter. Priserna ligger för de flesta jordbruksvaror långt över världsmarknadsspriset.

Tabell 11.3 Priserna i EG och Sverige på vissa jordbruksprodukter 1992 (före den svenska deprecieringen) Världsmarknadspriset = 100; Preliminära tal

	EG	Sverige
Vete	194	201
Oljefrön	257	298
Socker	303	269
Mjölk	273	380
Nöt- och kalvkött	218	231
Fläskkött	110	134
Samtliga produkter	**187**	**246**

Anm.: Index anger värdet av EG:s produktion beräknat vid EG-priser i förhållande till värdet beräknat vid världsmarknadspriser.
Källa: Agricultural policies, trade and markets, OECD 1993.

20 Delors II-paketet, del C från Edinburgh-mötet, december 1992.

21 The community budget: the facts in figures, EG-kommissionen (1993).

Bakgrunden till de nuvarande höga priserna

En av avsikterna med en gemensam jordbrukspolitik var att skapa en enhetlig prisnivå på livsmedel inom EG. De gemensamma prisernas tid blev dock kort. På 1960-talet ställdes man för första gången inför problemet vilken prisnivå som skulle väljas. Lösningen blev att lägga de gemensamma priserna nära de tyska priserna snarare än att välja en mer genomsnittlig nivå. Så länge de fasta växelkurserna bestod – dvs så länge Bretton Woods-systemet var i kraft (till 1971) – fungerade regleringsmekanismerna friktionsfritt. Priserna, som en gång om året sattes gemensamt i en särskild räkneenhet, omräknades sedan till de nationella valutorna.

Efter Bretton Woods-systemets sammanbrott var valutorna inte längre stabila mot varandra. Systemet utsattes nu för påfrestningar eftersom ändrade växelkurser medför ändrade priser. De nationella priserna i svaga valutor, dvs valutor vars värde sjunker, behöver stiga medan de nationella priserna i starka valutor måste falla. Den nödvändiga anpassningen innebar dock nationella politiska komplikationer. När systemet första gången kom i gungning vägrade Tyskland, vars valuta hade stigit i värde, att sänka sina inhemska priser. Den tyska industrins framgångar gjorde att D-marken revalverades successivt. Det ledde i sin tur ledde till att den tyska jordbruksproduktionens kostnadsläge försämrades. Tyskland blev genom sin starka valuta ett högkostnadsland. Samtidigt motsatte sig fransmännen prisstegringar trots att den franska francen hade försvagats. De uteblivna anpassningarna gjorde att de tyska priserna blev högre och de franska lägre än den gemensamma prisnivån.

Lösningen på problemet blev den s k gröna ecun. De gröna växelkurserna avvek från bankkurserna. Prisnivåerna på jordbruksprodukter blev därmed olika mellan länderna trots att de institutionella priserna sattes gemensamt. Vidare subventionerades exporten till lågprisregioner inom EG samtidigt som importen till högprisregioner beskattades.

Åtgärderna var nödvändiga för att förhindra att all jordbruksproduktion togs till Tyskland för försäljning till högre pris. Således skapades interna handelshinder kort efter det att man hade lyckats uppnå en gemensam prisnivå. Sedan 1993 är de emellertid borttagna.

Mac Sharry-reformen

I maj 1992 beslutade ministerrådet om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformen fick sitt namn av dåvarande jordbrukskommissionären Mac Sharry och skiljer sig starkt från den svenska reformen. Direktstödet till jordbruket ökar, men blir samtidigt öppnare och mer synligt.

Trycket att reformera CAP har under senare år successivt ökat. Det beror bl a på:

- de fortsatta kostsamma överskottsproblemen,
- kostnaderna för CAP och dess andel av EG:s budget,
- Uruguay-rundan och kraven på friare handel,
- jordbruksrelaterade miljöproblem på grund av övergödsling etc,
- medvetenheten om de ytterligare ansträngningar som följer om EU-länderna fullföljer planerna på en gemensam valuta.

Under senare år har också CAP:s negativa miljökonsekvenser och regressiva inkomsteffekter uppmärksammats. De 20 procent största jordbruksföretagen har fått 80 procent av jordbruksstödet. Stödet har därmed främst gått till rika producenter i de norra EU-länderna samt Frankrike, något som rimmar illa med politikens inkomstambitioner.[22] Kraven på ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk har också vuxit.

Mac Sharry-reformen omfattar 75 procent av jordbruksprodukterna. Den innebär att de institutionella priserna sänks och att jordbruket kompenseras med ett direkt stöd i form av areal- och djurbidrag. Den största förändringen sker på spannmålsområdet. Där sjunker inlösenpriset med 33 procent över tre år till 100 ecu/ton, samtidigt som det försvinner helt för oljeväxter och proteingrödor. Dessa får genom reformen enbart direktstöd.[23]

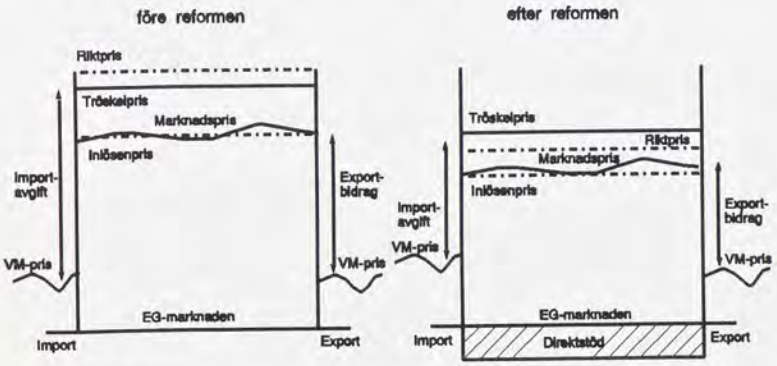
De nya arealbidragen kommer att kompensera sänkningen i stödpriset fullt ut. För att få del av bidraget måste emellertid jordbrukarna lägga 15 procent av sin areal av spannmål, oljeväxter och proteingrödor i träda. Förhoppningen är att produktionen därigenom ska minska. Trädeskravet gäller inte för de mindre jordbruken (i

22 Bilaga 3 till utredningen.

23 Agricultural policies, markets and trade, OECD (1993).

genomsnitt under 20 ha). Arealbidrag ges dock även för trädesarealen.

Diagram 11.5 CAP före respektive efter Mac Sharry-reformen



Anm.: VM-pris = världsmarknadspris.

På mjölk och mejeriområdet är förändringarna mycket små. Inlösenpriset på smör sänks med 5 procent, men det är i stort sett allt. För nöt- och kalvkött sänks inlösenpriset med 15 procent samtidigt som den maximala kvantiteten som stödköps sänks från 750 000 ton per år till 350 000.[24]

Syftet med reformen är framför allt att förbättra balansen mellan eferfrågan på och utbud av spannmål inom EG. Spannmålsöverskotten väntas minska.[25] Produktionen begränsas i så måtto att direktstöden endast ges upp till vissa bestämda kvantiteter eller för en bestämd areal. När priserna sänks minskas också differensen till världsmarknadspriserna. Därmed sjunker också utläggen för exportstöd. Utgifterna för EG:s jordbrukspolitik minskar dock inte på kort sikt. Reformen genomförs successivt under tre år med början 1993/94.

EG:s och Sveriges reform skiljer sig markant åt. Medan den svenska reformen syftar till att öka marknadsorienteringen genom att

24 Agricultural policies, markets and trade, OECD (1993).

25 Vissa jordbruksexporterande länder, t ex Australien och Nya Zeeland, har hävdat att detta inte stämmer. EG:s överskott kommer enligt dem att bestå även efter reformen.

stora delar av regleringssystemet avvecklas, utökas EG:s politik med ett nytt regelverk för direktstöd, om än med en lägre prisnivå.[26]

Framtidsutsikter

Jordbrukspolitikens betydelse har minskat i takt med att EG under 1980-talet har ökat sina ambitioner inom andra områden. Jordbrukets andel av sysselsättningen är dock i många europeiska länder betydligt högre än i Sverige. Jordbrukets intressen kommer därför troligen behålla en större tyngd i den politiska debatten i EG än vad som har varit fallet i Sverige. Jordbruksintressena i EU-länderna är därtill av tradition politiskt väl organiserade. (Detta gäller för övrigt även i Sverige.) Ett exempel är att EG:s ställningstaganden inom Gatt i så hög grad beror av jordbruket.

Tabell 11.4 Hur många är bönderna? Jordbrukets andel av sysselsättningen

	1980	1990
Belgien	3,2	2,7
Danmark	7,1	5,6
Frankrike	8,7	6,1
Grekland	30,3	24,5
Irland	18,3	15,0
Italien	14,3	9,0
Luxemburg	5,1	3,2
Nederländerna	4,9	4,6
Portugal	27,3	17,8
Spanien	19,3	11,8
Storbritannien	2,6	2,1
Tyskland	5,3	3,4
Sverige	*6,1*	*3,3*

Källa: Agricultural Policies, Markets and Trade, OECD 1993.

26 Den svenska reformen kan ses som en omfattande institutionell förändring, där såväl de årliga prisförhandlingarna som det tidigare så centrala inkomststödet tas bort. I EG behålls det befintliga regelverket med interventionsköp och exportsubventioner.

Majoritetsbeslut fattades för första gången vid prisförhandlingarna 1982. Användningen har sedan dess successivt ökat.

Svårigheterna att fatta eniga beslut växer med antalet deltagare. Det är därför rimligt att tro att majoritetsbeslutens betydelse inom EG:s jordbrukspolitik kommer att öka. Det kommer dock alltid att finnas ett behov av paketlösningar som erbjuder varje land någon fördel.

Att få ihop sådana lösningar blir svårare ju fler medlemsländerna är. För jordbrukets del kompliceras det hela ytterligare av att spännvidden i ländernas naturliga förutsättningar har ökat. Om Eftaländerna blir medlemmar ökar den än mer. Orsaken är de speciella klimatförhållanden i de nordiska länderna. En möjlig effekt kan bli att Kommissionens relativa styrkeposition gentemot ministerrådet ökar. Sådana tendenser finns redan.

Andra trender i CAP:s utveckling är:

- ökad användning av kvantitativa regleringar för att begränsa produktionen,
- "nationalisering" av stöden,
- ökad användning av direkta inkomststöd.

Kvantitativa begränsningar ger ekonomiska förluster, eftersom de effektivaste producenternas expansionsmöjligheter försvåras. Problemet är att om kvoterna slopas, leder det till ökad produktion om inte priserna tillåts sjunka. Eftersom det inte är troligt att ett prisfall accepteras för de produkter som berörs (t ex socker och mjölk) kommer sannolikt kvoteringarna och andra produktionsreglerande åtgärder som redan har införts att bestå under överskådlig tid.

Den ökade användningen av kvantitativa begränsningar har resulterat i att politiken allt mer fokuserar på den enskilde jordbrukaren. Politiken har även nationaliserats i så måtto att det totala produktionsutrymmet har bestämts av den tidigare produktionen och sedan uppdelats i nationella rättigheter. Kvotatilldelningarna har samtidigt blivit en nationell tillgång. Den nationella byråkratin har vuxit kring CAP:s kvantitativa regleringar.

De direkta betalningarna har ökat sin andel av det totala stödet från 1 till 7 procent vilket även avspeglar sig i EG:s budget.[27] Mac Sharry-reformen innebär ett ytterligare steg i riktning mot an-

27 OECD:s PSE-beräkningar. Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn. Bilaga 3 till utredningen.

vändningen av direkta betalningar, främst vad gäller spannmål och nötkött. Tanken bakom reformen är att minska incitamenten till överproduktion samt att sänka priserna. Sänks de institutionella priserna än mer i framtiden kan det tänkas att de direkta stöden fortsätter att öka. EG gick i Uruguay-rundan i princip med på att tariffera gränsskyddet. De inhemska priserna kommer därmed att kopplas till världsmarknadspriserna. Det innebär att prisstödet begränsas.[28] Om tarifferingen kompenseras med ökat direktstöd återstår att se.

Direktstöd innebär emellertid en belastning på budgeten. Framtida anspråk på budgetmedel från andra sektorer av ekonomierna samt budgetsituationen i stort avgör hur storleken på de direkta stöden utvecklas.

Nya medlemsländer?

Största effekten på CAP:s utformning på längre sikt kommer sannolikt EU:s storlek att ha. Flera bedömare menar att CAP inte överlever en utvidgning österut. Den nuvarande prisnivån inom EU-länderna skulle ge det östeuropeisk jordbruket en hög lönsamhet med åtföljande risk för en snabb produktionsökning. Det gäller inte minst med tanke på att det i dag finns ett stort produktivitetsgap mellan väst och öst och därför en stor utvecklingspotential inom Östeuropas jordbruk.[29]

En östlig utökning av EU kan därför innebära att den gemensamma jordbrukspolitiken tvingas till radikala förändringar. Mycket talar för att de centraleuropeiska ländernas anslutning till CAP, och därmed även deras medlemskap, kommer att skjutas på framtiden.

28 En tariffering gör att de inhemska priserna kommer att följa världsmarknadspriserna, om än på en betydligt högre nivå.

29 Productivity, profitability and fan level adjustment of agricultural enterprises in selected Eastern Europe countries, Zeddlies J, Doluschitz, R och Ruchs C, 1993.

11.4 Konsekvenser för Sverige av en anslutning till CAP

Vilken effekt ett medlemskap i EU får avgörs av flera faktorer:

- Hur fördelningen av den areal som blir berättigad till arealbidrag går till, och hur stora dessa bidrag blir.
- Hur fördelningen blir av mjölk- och sockerkvoter, samt direktstöden till animalieproduktionen.
- Vilka regioner som klassas som "missgynnade" och som därmed blir berättigade till regionala stöd, samt storleken på dessa stöd.

De nordiska ländernas medlemsansökningar har påkallat vissa omdefinitioner. I dag klassas 55 procent av EU-ländernas jordbruksareal som missgynnade områden. Dessa områden får speciella stöd. Sverige och de övriga nordiska länderna väntas få gehör för att de nordligare delarna av våra jordbruk klassificeras som missgynnade. Sverige har även begärt att områdena i skogs- och mellanbygderna samt Öland och Gotland ska ingå i de missgynnade områdena.

Stödpolitiken i Sverige och EG skiljer sig åt. Sverige har högre prisstöd men skulle om 1990 års beslut fullföljdes i stort sett sakna exportstöd. Prisstöd för Norrland utöver vad som ges av CAP kommer sannolikt inte att accepteras. CAP har satt de institutionella priserna lägre men använder sig av omfattande exportstöd. Det regionala stödet betalas bland EU-länderna till mycket stora områden. Bidragen är dock relativt små med svenska mått mätt. Sverige betalar å sin sida ut regionala stöd till färre områden. Bidragen är i stället desto högre. De svenska stödnivåerna till jordbruket i norr kan i ett EU-perspektiv framstå som exceptionellt höga. I EU ligger bidragsnivån på 20-150 ecu per djur och år medan det motsvarande svenska norrlandsstödet som mest kan uppgå till drygt 10 000 kronor.

Konsumenteffekter

Konkurrensen inom livsmedelsindustrin är hårdare på EG-marknaden än vad den är i Sverige. Prisnivån på livsmedel har därmed

förutsättningar att sjunka vid ett EU-inträde. Frysningen av gränsskyddet 1988 till följd av en deluppgörelse inom ramen för Gattrundan har medfört att de svenska livsmedelspriserna sedan dess har stigit långsammare än konsumentpriserna i övrigt. Avregleringen som började 1991 samt den ökade konkurrensen i detaljhandeln har också bidragit till att Sverige fått sjunkande reala matpriser. (Se tabell 11.5)

Ett medlemskap förstärker trenden. Det är dock långt ifrån säkert att svenska priser lägger sig på samma nivå som gäller för EU-genomsnittet, trots att stödnivåerna kan vara desamma. Orsaken är bl a den relativt höga svenska momsen. Även de långa avstånden kan innebära något högre priser i Sverige än inom EU, eftersom vissa livsmedel är förhållandevis transportkänsliga.

Den privata konsumtionen av prisreglerade livsmedel uppgick 1990 till ca 75 miljarder kronor.[30] Medlemskap leder till att alla led i livsmedelskedjan utsätts för den inre marknadens konkurrens. Konkurrensen påverkar konsumentpriserna. Dessa påverkas därtill även av den omställning som sker när svenska producenter tvingas inrikta sig mer på produktion där deras komparativa fördelar finns. (Se nedan under producenteffekter)

Tabell 11.5 Långsammare prisökning på jordbruksvaror
Utvecklingen av olika prisindex (procent, årsmedeltal)

Index	1980-89	1990	1991	1992
KPI jordbruk	9,7	7,4	4,1	-5,3
Vegetabilier	9,3	9,3	4,6	-5,0
Animalier	9,9	6,5	4,0	-5,6
KPI livsmedel	7,2	7,2	4,5	-5,1
KPI totalt	7,3	10,5	9,3	2,2

KPI = konsumentprisindex.
Källa: Prisindex på jordbruksvaror, Rapport 1993:10 från Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden.

30 Till prisreglerade livsmedel hör: 1) vegetabilier; spannmål, oljeväxter, socker, stärkelse, proteingrödor och vallväxtfrö, samt 2) animalier; mejeriprodukter, nöt- och griskött, ägg, får och lamm. Den totala livsmedelskonsumtionen, exklusive vin och sprit, uppgick samma år till 137 miljarder kronor. (Mat till EG-pris, Bolin och Swedenborg, [1992]).

Den svenska avregleringen enligt 1990 års beslut går betydligt längre mot en marknadsstyrning än EG:s jordbrukspolitik. Därmed uppstår den märkliga situationen att en avreglerad svensk jordbrukssektor ger högre priser än ett mer reglerat EG-jordbruk. Gränsskyddet fortsätter att "låsa in" det svenska jordbruket och större delen av livsmedelsindustrin på den begränsade svenska marknaden, trots en intern avreglering. Konkurrensen från fler företag och fler produkter är givetvis större på den stora EG-marknaden än på den lilla avskärmade svenska marknaden. Det bidrar även till att livsmedelspriserna sannolikt är högre i Sverige än på EG-marknaden.

Producenteffekter

Ett EU-medlemskap ökar omvandlingstrycket i svensk jordbruks- och livsmedelsindustri. Orsaken är att vissa sektorer inom jordbruket är konkurrenskraftiga vid en jämförelse med EU-länderna, medan andra sektorer är mindre väl förberedda. Sammantaget väntas priserna falla i råvaruledet med drygt 6 procent.[31] Produktionsvolymen påverkas emellertid inte nämnvärt av ett medlemskap.

En titt på enkla "produktivitetsmått" kan ge intryck av att det svenska jordbruket är mycket konkurrenskraftigt. Mjölkavkastningen ligger på topp i världen och bland EU-länderna överträffas Sverige bara av Danmark. Skördarna per hektar är också höga vid en internationell jämförelse.

Tabell 11.6 Pris- och volymindex i olika alternativ

	Intern avreglering	EG-regler	Svenskt bud
Prisindex	100	90	94
Volymindex	100	102	100

Källa: Bilaga 3 till utredningen.

31 Bilaga 3 till utredningen.

Tabell 11.7 Utdrag ur kalkyl för vårveteodling i USA och Sverige 1987/88 (kg och timmar per hektar)

	USA	Sverige
Avkastning (kg)	2 700	4 200
Utsäde (kg)	100	240
Kväve (kg)	67	90
Arbete (tim)	2,5	7,5

Källa: Resurssnålt jordbruk, Lantbrukets Utredningsinstitut (1988).

Enkla produktivitetsmått kan dock vara vilseledande, vilket tydligt framgår i tabellen ovan. Produktivitetsberäkningarna innebär att hela produktionen, som har framställts med hjälp av flera samverkande faktorer, relateras till användningen av endast en av dem. Jämförelserna leder därför tanken fel.

Ett alternativt sätt att bedöma konkurrenskraften är att utgå från utrikeshandelsteorin. Enligt den s k Heckscher-Ohlin modellen (se ruta 2.1) väntas ett land specialisera sig på produkter som i sin tillverkning använder relativt mycket av den insatsfaktor som landet har gott om.

Länder som har relativt riklig tillgång på mark kan då väntas producera arealintensiva produkter som spannmål i högre grad än andra länder. I ett EU-perspektiv har Sverige relativt god tillgång på åkermark. Produkter med högt "arealinnehåll" bör därför vara konkurrensmässiga för svensk del. Det gäller t ex spannmålsproduktionen.

Trots prissänkningarna kommer jordbrukarna som grupp att gynnas av ett EU-medlemskap jämfört med en fullbordad fri svensk intern marknad. Det beror på att Sverige med 1990 års beslut fortsätter en högkostnadspolitik där bl a vissa centrala insatsvaror som importerade foder, handelsgödsel och bekämpningsmedel är avgiftsbelagda.[32] Vid ett EU-medlemskap sjunker däremot dessa priser.

Svenska jordbrukare gynnas överlag också av ett EU-medlemskap trots att Mac Sharry-reformen innebär att EG beslutat övergå till en

32 Avgifterna inklusive proteinfodermedelsavgiften är nu avvecklade som en följd av EG-anpassningen. Proteinfodermedel utgör ca 70-80 procent av produktionskostnaden vid t ex svinproduktion.

"lågprislinje" för många produkter.[33] Jordbrukets lönsamhet ska i stället hållas uppe genom direkta bidrag per hektar och per djur. Bidragen från EG beräknas till 5-9 miljarder kronor.[34] Lägre priser inom EG kompenseras alltså mer än väl av att de direkta bidragen ökar.

Vegetabilier

Sveriges komparativa fördelar ligger bl a i den stora tillgången på areal. Vegetabilieproduktionen har därmed goda förutsättningar att expandera. Framför allt gäller det spannmål. I en bilaga till utredningen beräknas att produktionen ökar från 3,4 till 7,2 miljoner ton.[35] Sverige har en högavkastande produktion. Det relativt höga svenska löneläget är av mindre betydelse eftersom spannmålsodling inte kräver så stor arbetsinsats. Det arealkrävande jordbruket gynnas också av ökade direkta bidrag och färre och lägre avgifter på exempelvis foder och gödsel.

I en samhällsekonomisk bedömning är jordbrukssektorns bidrag till den övriga ekonomin det relevanta. Därmed är det mer intressant att se på jordbruksproduktionens överskott, dvs vad som säljs till den övriga ekonomin, än på dess faktiska "bruttoproduktion". I nedanstående tabell presenteras de sålda kvantiteterna vegetabilier under tre olika alternativ. Siffrorna anger jordbrukets nettoproduktion. Det innebär exempelvis att fodersäd kommer att fortsätta att produceras, men endast som insatsvara till övrig jordbruksproduktion.

33 Dock kommer fortfarande priserna inom EG att vara betydligt högre än på världsmarknaden.

34 Finansdepartementet har beräknat återflödet inom jordbruket till 5-9 miljarder kronor per år. Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H (1993).

35 Bilaga 3 till utredningen.

Tabell 11.8 Jordbrukssektorns nettoproduktion (dvs sålda kvantiteter) enligt olika alternativ (tusentals ton)

	1989	Intern avreglering	EG-regler	Svenskt bud
Brödsäd	1 910	690	2 558	2 600
Fodersäd	942	0	1 962	1 912
Oljefrö	430	257	472	469

Anm.: Förhandlingar angående medlemskap mellan EU och Sverige innebär en jämkning av Sveriges och EU:s positioner. De svenska kraven är högre än vad en anpassning till EG:s nu gällande regler skulle ge. Effekterna av ett medlemskap blir därför beroende av utfallet i förhandlingarna. Tabellen ovan ger resultaten från en modellsimulering gjord av Sveriges Lantbruksuniversitet. Växelkursen som använts är 9,50 kr/ecu.
Källa: Bilaga 3 till utredningen.

Animalier

Parallellt med att spannmålsproduktionen ökar väntas emellertid animalieproduktionen minska eftersom den har sämre konkurrenskraft.[36] Nötköttsproduktionen faller på grund av att stödnivån är lägre i EG. Uppfödningen av köttkor blir mindre lönsam trots direktstöden i Mac Sharry-reformen eftersom den ökade lönsamheten inom spannmålsodlingen fördyrar grovfoderproduktionen.

Fläskproduktionen kommer också att minska på grund av de högre kostnaderna för både svinuppfödning och slakterier. Statens jordbruksverk gör dock bedömningen att en konkurrenskraftig kostnadsnivå är uppnådd i fläskproduktionen genom deprecieringen.[37] Det sker trots att kostnaden ökar med ca 1 kr/kg fläskkött på grund

36 Enligt Jordbruksverket (1993:8) ligger de svenska kostnaderna i stora delar av animalieproduktionen, efter den svenska kronans kraftiga depreciering, under de danska priserna. De danska priserna ligger emellertid över EU-ländernas genomsnitt eftersom deras animalieproduktion är av högre kvalitet. En jämförelse med danska priser är därför intressant bara om Sverige håller samma höga kvalitet på fläsk- och nötkött.

37 Jordbruksverket räknar med en depreciering på 20 procent, dvs växelkursen i januari 1993. Jämförelser av jordbrukets kostnader och intäkter i Sverige och EG, Statens Jordbruksverk 1993:8.

av de svenska djurskyddsbestämmelserna. Inom EG diskuteras emellertid motsvarande djurskyddsregler. På sikt bör skillnaderna minska. Dessutom kan djurskyddet mycket väl tänkas vara värt en extra premie i konsumenternas ögon.

Mjölkproduktionen utgör stommen i svenskt jordbruk. Hälften av jordbrukets produktionsvärde härstammar från mjölkproduktionen. Flertalet heltidsjordbrukare har mjölkkor.[38] Mjölkproduktionen väntas hamna strax under den nivå som skulle gälla om Sverige hade en internt avreglerad marknad. Att mjölkvolymen inte faller mer trots de högre svenska förädlingskostnaderna beror på att den svenska produktionen skyddas av EG:s kvotsystem.[39] De långa avstånden från Europas stora produktionsområden ger dessutom svenska mjölkbönder ett visst konkurrensskydd.

Tabell 11.9 Jordbrukets nettoproduktion (dvs sålda kvantiteter) enligt olika alternativ (tusentals ton)

	1989	Intern avreglering	EG-regler	Svenskt bud
Nötkött	133	137	108	111
Fläskkött	339	333	131	133
Mjölk	3 471	3 212	3 189	3 269

Anm.: Resultaten kommer från en modellkörning vid Sveriges Lantbruksuniversitet. Minskningen av animalieproduktionen är troligtvis något överskattad.
Källa: Bilaga 3 till utredningen.

38 Mat till EG-pris, Bolin och Swedenborg (1992).

39 Kvoterna skyddar formellt endast den svenska produktionen. I butiken väljer konsumenten den mjölk han/hon vill. Men även EG:s mjölkproduktion begränsas genom kvoterna. EG:s nuvarande produktion är dock ca 10 procent större än konsumtionen. Viss utländsk konkurrens, främst från Danmark, kan därför komma att påverka den svenska mjölkmarknaden.

11.5 Livsmedelsindustrin

EES-avtalet

EES-avtalet innebär att gränsskyddet kvarstår och att beslutet om den interna avregleringen kan fullföljas. Det ger effekter för jordbruket och de s k primärnäringarna.

Det påverkar emellertid inte konkurrensen inom livsmedelsindustrin i någon nämnvärd utsträckning. Frihandelsavtalet från 1973 medgav att livsmedel som utgör s k RÅK-varor – råvarukostnadsutjämnade varor – fick konkurrera fritt på EG-marknaden. (Se ruta 11.2)

De bilaterala jordbruksavtal som ingicks i samband med EES-avtalet ger nya men inte särskilt omfattande export- och importmöjligheter för ett antal livsmedelsprodukter som är föremål för jordbruksregleringen.[40]

Ruta 11.2
Råvarukostnadsutjämning (RÅK)

Råvarukostnadsutjämning innebär att skillnader i priser på jordbruksvaror mellan Sverige och andra länder utjämnas på olika sätt:

- genom avgifter på importen,
- genom bidrag till exporten.

Syftet med systemet är att den svenska livsmedelsindustrin skall kunna konkurrera på samma villkor vad gäller priset på råvarorna som utländska konkurrenter. Avgifterna på importen gör att utländska råvaror får samma pris i Sverige som de svensk-producerade. Genom exportbidrag kompenseras livsmedelsproducenterna för de merkostnader användandet av svenska råvaror medför. Råvarukostnadsutjämningen kompenserar därigenom för att jordbrukssektorn är undantagen frihandeln. De varor som omfattas av systemet brukar kallas RÅK-varor.

40 Fler varor omfattas av RÅK-systemet. EES-avtalet innebär även att systemet förbättras genom mer enhetliga beräkningsmetoder.

Sverige får exportera vissa bestämda kvantiteter tull- och avgiftsfritt till EU-länderna. Bl a gäller det renkött, ost, en del frukt och grönt, sylter och safter, margarin samt vodka. EU-länderna får på motsvarande sätt exportera vissa ostar, sylter, safter, margarin och samtliga spritdrycker till Sverige. Sverige har även gett tullförmåner till EG som bedöms vara av särskilt intresse för Irland och de fattigare länderna i Sydeuropa. Dessa tullförmåner utgör EES-avtalets bidrag till EU-ländernas strävan efter ekonomisk utjämning ("cohesion"). Varugrupper som berörs är blommor, frukter, olivolja, kakaosmör, vin och vinättika.

Det bilaterala jordbruksavtalet innebär en utökning på jordbruksområdet jämfört med frihandelsavtalet. Dessutom avvecklas tekniska handelshinder. Gemensamma livsmedelsstandarder används liksom ömsesidigt erkännande av tester och prov. De ekonomiska konsekvenserna kan knappast betecknas som försumbara. Men EES-avtalet leder inte till någon större förändring av den svenska livsmedelsindustrin som helhet. Inte heller kommer det att spela någon större roll för konkurrensen i senare led, dvs grossist- och detaljisthandeln.

EU-medlemskap

Medlemskapet i EU innebär att förutsättningarna ändras även för förädlingsindustrin samt grossist- och detaljistleden. Den svenska jordbrukspolitiken skyddar nämligen inte bara jordbruket från omvärldens konkurrens utan även de delar av livsmedelsindustrin som använder reglerade insatsvaror. Det gäller främst mjölkförädlingen och slakthanteringen. Också EG har regleringar som skyddar livsmedelsindustrin mot världsmarknadens konkurrens. De viktigaste konkurrenterna till den svenska livsmedelsindustrin finns emellertid just inom EG.

Ett EU-medlemskap innebär två stora förändringar vad gäller konkurrensen. Dels får svenska livsmedelsproducenter fritt tillträde till den gemensamma marknaden. Det ger dem bättre tillgång till insatsvaror. Dels kommer den svenska livsmedelsindustrin att konkurrera på EG-marknaden på samma villkor som övriga EU-länders livsmedelsindustri. Detsamma gäller för konkurrensen på världsmarknaden. Den "inlåsning" av den svenska marknaden som hittills präglat större delen av svensk livsmedelsindustri upphör och konkurrensen ökar.

Fritt val av insatsvaror

Ett medlemskap innebär att prisutjämningssystemet gentemot EU-länderna avskaffas. Eftersom marknaden för jordbruksvaror blir gemensam behövs ingen priskompensation mellan EU-länderna och Sverige. EG:s prisutjämningssystem mot tredje land kommer att gälla även för Sverige. Vidare elimineras alla kvarvarande handelshinder – och med dem all den administration dessa för med sig. Nackdelar som beror på att EG:s RÅK-system överkompenserar EG-företagen försvinner (se ruta 11.2). De svenska företagens konkurrensförmåga kommer därför att öka dels genom att de kan köpa insatsvaror från hela EG, dels genom att de deltar i EG:s RÅK-system.

Ökad konkurrens

Vid ett EU-inträde kommer hela livsmedelsindustrin att utsättas för hårdare konkurrens på den svenska hemmamarknaden. Utländska företag kan då väntas intensifiera försöken att etablera sig i Sverige.

Dessa företag kommer att kapa åt sig delar av den svenska marknaden. Det beror främst på att de kan erbjuda ett nytt och större produktsortiment till lägre priser. Svenska förluster i marknadsandelar kan delvis kompenseras om livsmedelskonsumtionen ökar som en följd av matpriserna sjunker.

För de svenska producenterna var situationen hösten 1993 dock betydligt ljusare än ett år tidigare. Före den svenska deprecieringen väntades importen ta 20-30 procent av den svenska marknaden, både vad gäller råvaru och förädlade produkter. Att läget i dag har förändrats beror utöver deprecieringen på flera faktorer:

- Ett antal regleringar och avgifter har slopats som ett led i strävan efter EU-anpassning inom jordbruket. Det har betytt lägre råvarupriser.
- Livsmedelsindustrin har börjat pressa sina kostnader genom att effektivisera och omstrukturera för att göra sig mer konkurrenskraftig. Den har även börjat planera för expansion på EG-marknaden.

Det samlade resultatet är att den kostnadsnackdel som svenska företag hade jämfört med t ex danska konkurrenter före depreciering-

en 1992 i stort sett är borta för flertalet basvaror hösten 1993. Exempelvis är den svenska mjölkråvaran i dag billigare än den danska.[41]

Medlemskapet innebär dessutom exportmöjligheter för svenska företag, dock knappast vad gäller lågprisvaror. Bristande konkurrenserfarenhet kan emellertid bli till nackdel när de svenska producenterna skall möta exempelvis danska exportproffs.

Den icke konkurrensutsatta livsmedelsindustrin

Utvecklingen inom livsmedelsindustrin i Europa under 1980- och 1990-talen har kännetecknats av pågående internationalisering och koncentration. Den del av svensk livsmedelsindustri som inte har varit utsatt för internationell konkurrens kan få stora problem.

Livsmedelsproducenter som idag skyddas från internationell konkurrens finns inom slakt- och charkuteriindustrin, mejerierna, olje- och fettindustrin, kvarnindustrin, sockerindusrin samt delar av frukt- och grönsakskonservindustrin. De industrier som har varit minst integrerade med omvärlden är de råvaruinriktade producentkooperativa företagen, dvs företag inom kött-, mejeri- och kvarnindustri.

En anpassning pågår genom omstruktureringar på hemmamarknaden men också genom samarbete med utländska företag och genom uppköp av företag utomlands.

Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin

De industrier som har varit utsatta för internationell konkurrens har redan pris- och kostnadsanpassat verksamheten så att den i dag är mer eller mindre konkurrenskraftig. Bland branscher som har lyckats på den internationella marknaden finns bageri, choklad, kaffe, konfektyr och vodka.

Avgörande för livsmedelsindustrin generellt sett är i vilken utsträckning prisdifferentiering kommer att kunna ske, dvs vilka möjligheter det finns att ta olika mycket betalt på olika marknader (detta diskuteras bl a i kapitel 5).

41 Konsekvenser av ett EG-medlemskap för svensk livsmedelsindustri, Kommerskollegium m fl (1993).

Svenska mejerier bör kunna upprätthålla en viss prisdifferentiering genom att de dominerar på de regionala marknaderna. Totalt sett har Arla en kraftig dominans inom den svenska mejerinäringen. Det kan därför därför finnas en tendens till monopolställning, vilket gör att mejerierna ofta kan ta högre betalt på sin regionala hemmamarknad än vad de kan på andra marknader.

Relativt höga transportkostnader från kontinenten ger svenska producenter möjligheter att ta ut något högre priser än vad som gäller för EG-producenterna i övrigt.[42] Det innebär att de högre priserna för främst mjölk och grädde kan komma att bestå. När det gäller ost, smör och torrmjölk är däremot utrymmet för prisdifferentiering mindre och de nuvarande kostnaderna relativt högre.

Grossist- och handelsled

Över 20 procent av det pris som en matvara betingar i butiken används för att täcka kostnader som uppstår i handels- och distributionsleden.[43] Handelns påverkan på konsumentpriset är således betydande.

I vad mån kan då EU-medlemskapet påverka denna del av livsmedelskedjan så att butikspriserna blir lägre? Frågan är inte alldeles lätt att besvara.

Handeln utsätts inte för utländsk konkurrens på samma sätt som industrin och jordbruket, där varor som tillverkas i andra länder bjuds ut på den inhemska marknaden. Handelns tjänster, i synnerhet vad gäller detaljhandeln, produceras däremot lokalt. Ökad konkurrens förutsätter att utländska distributörer etablerar sig i landet.

Nyetablering bör därför ge lägre priser. Eventuellt kan även hotet från en möjlig utländsk nyetablering pressa priserna. Eftersom sannolikheten för en sådan etablering ökar med EU-medlemskapet skulle medlemskapet i sig därigenom kunna leda till en prispress. Med tanke på att koncentrationen i grossist- och i detaljistledet är mycket hög i Sverige förefaller det rimligt att anta att också

42 Statens Jordbruksverk har beräknat transportkostnaderna mellan Köpenhamn och t ex Göteborg till 25-35 öre per liter. Motsvarande kostnad för sträckan Köpenhamn-Luleå beräknades till 80-90 öre.

43 Det gäller vid en mervärdesskattesats om 20 procent. Se bilaga 3 till utredningen.

marginalerna är höga.[44] Allt annat lika borde det innebära ett ökat utländskt intresse för nyetablering i Sverige.

Det finns emellertid flera faktorer som talar emot ett starkare uppsving av utländska nyetableringar i Sverige. Redan i dag samarbetar svenska och utländska detaljister med varandra. Dessutom försvåras uppköp av den koncentrerade ägarstrukturen. Det finns vidare tendenser till att den svenska marknaden är överetablerad vad gäller dagligvarubutiker.[45] I Danmark har endast en utländsk livsmedelskedja etablerat sig de senaste 20 åren.

Konkurrensen i södra Sverige kan dock väntas öka tack vare möjligheten att nå distributionscentraler och omlastningsdepåer i Danmark och Tyskland. Grossister i de båda länderna kan därför etablera direkta säljkanaler i Sydsverige. Lågprishandelns expansion kan därigenom underlättas och påskyndas. En direkt utländsk etablering i detaljhandelsledet i södra Sverige och i storstadsregionerna är också möjlig.

Redan har det dock skett en utveckling mot sänkta priser inom den svenska livsmedelssektorn. Nya lågprisbutiker bidrar i hög grad till detta. Internationellt är lågprisbutikernas andel av marknaden ofta 15-20 procent. Andelen i Sverige begränsar sig till drygt 4 procent.[46] Mycket talar därför för att lågprisbutikernas andel av den svenska marknaden kommer att öka.

Parallellt med denna utveckling kan en tydlig trend urskiljas mot en ökande koncentration i handelsledet. Stora, ofta internationella, inköpskedjor stärker sina positioner inte minst i förhållande till industrin. Starkare ställning gentemot industrin innebär att butikskedjorna har större möjligheter att förhandla ner industrins marginaler. Dessutom kan de tvinga fram anpassningar av produktionen för att de egna rutinerna och varuhanteringen ska kunna förbättras och förbilligas. Det gäller t ex kvalitet, miljövänlighet, märkning, storlek på förpackningar och leveranser.

44 Den höga koncentrationen medför troligtvis att dessa led har vissa monopolistiska tendenser. Om så är fallet ligger priset över marginalkostnaden. I grossistledet hade 1991 ICA, Konsum och Dagab 75 procent av marknaden. Motsvarande siffra för de tre största grossisterna i Tyskland är 34 procent. I detaljistledet hade 1991 ICA 34 procent, Kooperationen 20 procent och D-gruppen (Vivo, Sparlivs m fl) 12 procent av handeln med dagligvaror. *Källor:* Mat till EG-pris, Bolin och Swedenborg (1992) samt bilaga 3 till utredningen.

45 Konsekvenser av ett EG-medlemskap för svensk livsmedelsindustri, Kommerskollegium m fl (1993).

46 Bilaga 3 till utredningen.

Sammanfattning

Deprecieringen och effektivisering av produktionen innebär att merparten av den svenska livsmedelsindustrin står tämligen väl rustad att möta konkurrensen från den inre marknaden. Den del av branschen som tidigare har mött internationell konkurrens borde ha goda möjligheter att hävda sig i den inre marknaden. Även de flesta industrier inom livsmedelsbranschen, som saknar tidigare erfarenhet av internationell konkurrens, bör kunna hävda sig mot importen från EG.

Vad gäller handelsledet är den svenska koncentrationen både i grossistledet och detaljistledet så pass hög, och företagens ställningar därför så starka, att det kan bli svårt för utländska konkurrenter att etablera sig. För den utländske entreprenören försvåras situationen ytterligare av tendenser till överetablering inom dagligvarubutiker. Lågprisbutikerna har dock medfört att konkurrensen trots det har ökat.

11.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett inträde i EU väntas, *jämfört med ett fullföljande av 1990 års livsmedelspolitiska beslut*, innebära att konsumentöverskottet ökar med ca 1,2 miljarder kronor i råvaruledet. Anledningen är att priserna för jordbruksråvaran sjunker med 6,4 procent jämfört med en situation med intern avreglering (vilket vi här jämställer med EES-avtalet).

Producentöverskottet ökar med ca 6 miljarder kronor. Med tanke på att priserna faller vid ett EU-inträde kan det verka konstigt. Det förklaras främst av ökade direktstöd och fortsatt exportsubventionering. De ökade direktstöden höjer lönsamheten för jordbruket genom att produktionskostnaden sänks som en följd av de större bidragen. Högre lönsamhet leder till att även åkerarealens värde stiger. Det medför att avkastningen på marken, den s k jordräntan, ökar.

Tabell 11.10 Effekter av olika alternativ (miljarder kronor)

	1989	Intern avreglering	EG-regler	Svenskt bud
Producentöverskott	11,6	7,2	12,9	13,5
Jordränta	2,7	0,3	5,8	7,2
Direktstöd	0,4	0,4	5,6	6,6

Anm.: Ökningen av jordräntan vid ett medlemskap är troligtvis något överskattad.
Källa: Beräkningarna har utförts av Lars Jonasson, Sveriges Lantbruksuniversitet.

Den sammanlagda välfärdsvinsten för konsumenter och jordbrukare blir totalt ca 7 miljarder kronor.[47]

Den samlade jordbruksproduktionen påverkas inte av ett EU-medlemskap enligt nuvarande regler, men stiger något om samtliga svenska krav går igenom. Produktionens sammansättning skiljer sig dock jämfört med en intern avreglering. Produktionen av spannmål kan komma att öka samtidigt som djurproduktionen sjunker.

Ett EU-medlemskap innebär även att EG tar över administrationen av kostnaderna för jordbrukspolitiken, dvs för direktstöd och prisstöd. De direkta bidragen ur den svenska statsbudgeten till jordbrukspolitiken uppgår till ca 3,6 miljarder kronor.[48] Stödet till den svenska jordbrukssektorn beräknas vid ett medlemskap till 5-9 miljarder.[49]

47 Välfärdsvinsten beräknas som summan av förändringarna i konsument- och producentöverskott.

48 1993/94 består dessa utbetalningar bl a av omställningsstöd 2 210 miljoner kronor, norrlandsstöd 970 miljoner, stöd till att avbytarverksamhet 440 miljoner, startstöd 40 miljoner samt stöd till skuldsatta jordbrukare 10 miljoner. Beloppen kommer dock att sjunka markant fram till budgetåret 1995/96 då deras sammanlagda värde beräknas till knappt 2 miljarder kronor. *Källa:* Statsliggaren 1993/94, Jordbruksdepartementet samt proposition 1992/93:150.

49 Vid ett medlemskap 1995 beräknar Lantbrukets Utredningsinstitut att Sverige får arealbidrag om 2 600 miljoner, djurbidrag 400 miljoner, exportstöd till animalier 400 miljoner samt struktur och regionalstöd 1 000 miljoner. Totalt innebär detta knappt 4,5 miljarder (Svenskt jordbruk i EG, LUI 1992). Det svenska positionspappret är dock något mer ambitiöst, varför återflödet eventuellt blir högre.

EG kommer dock också att överta de intäkter som staten har genom importavgifter och tullintäkter på jordbruksområdet. Totalt uppgår de till ca 2 miljarder kronor.

Vår bedömning är att en anslutning till EU och CAP är samhällsekonomiskt bättre än dagens situation, men sämre än ett fullföljande av den interna avregleringen som 1990 års beslut skulle innebära.

Enligt den livsmedelspolitiska reformen skulle alla interna marknadsregleringar avvecklas. Ett gemensamt gränsskydd skulle hållas utåt. Att såväl konsumenter som producenter ändå kan få överskott, beror på att ett EU-medlemskap väntas öka konkurrensen och sänka livsmedelspriserna, eftersom svenska jordbruksprodukter och livsmedelsvaror då vinner fullt tillträde till den inre marknaden. Den fria rörligheten i EES-avtalet omfattar med några få undantag annars inte jordbrukssektorn. Till de producent- och konsumenteffekter som följer på ett EU-medlemskap måste emellertid också läggas den belastning som följer på statsfinanserna, genom att Sverige måste erlägga ett bidrag till finansieringen av EG:s gemensamma budget.

Drygt 50 procent av den gemensamma budgeten viks för jordbruksutgifter. Det svenska budgetbidraget uppgår till ca 20 miljarder kronor. Vi återkommer till detta i kapitel 13.

De totala effekterna på samhällsekonomin är svåra att bedöma. Medlemsavgiften går i stor utsträckning till att finansiera utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken i budgeten. Men det vore missvisande att sätta detta belopp som en svensk kostnad för CAP. (Av återflödet väntas två tredjedelar komma jordbruksnäringen till del.)

Vad jordbrukssektorn anbelangar framstår EES-avtalet, här beskrivet som ett fullföljande av den livsmedelspolitiska reformen, som det gynnsammaste samhällsekonomiska alternativet. Det är dock en både hypotetisk och statisk betraktelse. Det är t ex mycket osäkert i vilken mån reformen skulle förverkligas ens vid ett svenskt nej till EU-medlemskap.

På längre sikt kommer förmodligen även CAP att förändras. Det är dessutom troligt att EU-ländernas verksamhet reformeras i framtiden som ett resultat av att allt fler länder upptas i medlemskretsen. En rimlig relation till de öst- och centraleuropeiska staterna ställer stora krav på jordbrukspolitiken. Även Uruguayrundan medför krav på liberalisering.

Ett EU-medlemskap innebär i sådana fall fortfarande att svenska konsumenter och producenter får tillgång till en stor inre marknad. De vinsterna kvarstår.

Sammanställning

Nedan anges de effekter ett medlemskap i EU väntas få om Sverige accepterar CAP jämfört med ett fullföljande av 1990 års reform, dvs givet att Sverige inte ställer några särkrav.

Konsumentpriser i råvaruledet	faller med drygt 6 procent
Konsumentöverskottet	ökar med 1,2 mdkr
Total produktion	oförändrad
Spannmålsproduktion	ökar med 3,8 miljoner ton
Animalieproduktion	minskar
Producentöverskott	ökar med 5,7 mdkr

12 Regionalpolitiken

Syftet med detta kapitel är att se hur regionalpolitiken kommer att påverkas dels av ett deltagande i den inre marknaden, dels av tillgången till EG:s strukturfonder vid ett eventuellt medlemskap. Avsikten är därmed att belysa hur den regionala utvecklingen i Sverige kan påverkas som en följd av olika val.

12.1 Regionalpolitiken i EU

Regionalpolitiken spelar en allt viktigare roll inom EU. Andelen av budgeten ökar stadigt. Under de senaste 20 åren har den stigit från 5 till 30 procent. Syftet med regionalpolitiken är att reducera de regionala och sociala klyftorna inom Gemenskapen.

I Romfördraget fastställdes målet att minska de regionala skillnaderna samt den ekonomiska eftersläpningen i vissa mindre gynnade regioner. Medlemsländerna gavs emellertid möjlighet att själv utforma hur regionalpolitiken skulle bedrivas. Kravet var att stödåtgärderna anmäldes till och godkändes av Kommissionen. Avsikten var att enas om vissa gemensamma stödåtgärder för att därigenom undvika konkurrenssnedvridningar. Omfattningen på de samlade nationella insatserna bestämdes dock av medlemsländerna själva. Detta gäller än i dag.

Det första steget mot en mer konkret utformad regionalpolitik togs i samband med EG:s första utvidgning 1973. En fond för regional utveckling infördes. Genom enhetsakten 1986 införlivades regionalpolitiken formellt i Romfördraget. Regionala insatser svarade

då för ca 15 procent av den totala budgeten. Samma år blev även Portugal och Spanien medlemmar i Gemenskapen. I samband därmed togs beslut om en kraftig ökning av de regionalpolitiska resurserna.

1980-talet har kännetecknats av ökade ansträngningar att koordinera de olika EU-ländernas regionalpolitik. Kommissionen har även strävat efter att begränsa stödområdenas omfattning samt att minska stödnivåer och antalet stödformer i de rikare länderna.

Fördelningen av bidragen från strukturfonderna avgörs av Kommissionen efter samråd med medlemsstaterna. Ansvaret för genomförandet ska emellertid enligt subsidiaritetsprincipen ligga på den nivå där arbetet bäst bedrivs. Det innebär att varken Kommissionen eller de nationella regeringarna vanligtvis är direkt inblandade i det regionalpolitiska arbetet.

Målområden

Regionalpolitiken inom EU fokuserar i dag på sex olika mål:

1. att främja utvecklingen i svagt utvecklade regioner,
2. att omstrukturera regioner med industriell tillbakagång,
3. att bekämpa långtidsarbetslöshet,
4. att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden,

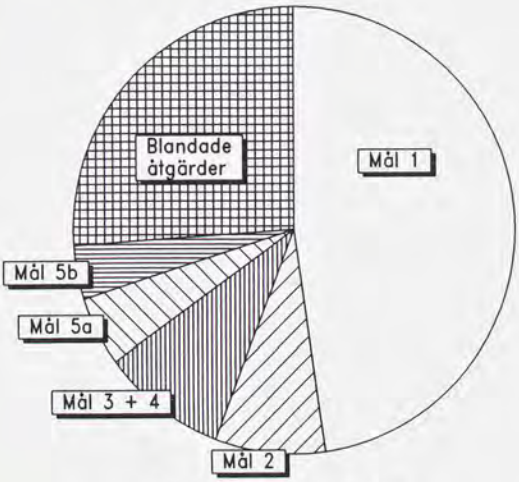
5a. att omstrukturera jord- och skogsbruk,
5b. att underlätta utvecklingen i jordbruksbygder.

Mål 1, 2 och 5b riktar sig mot vissa bestämda regioner. Mål 3 och 4 är horisontella, och riktar sig mot alla regioner inom EU. Insatser utifrån mål 3 och 4 ska betraktas som en del av arbetsmarknadspolitiken. Insatser enligt mål 5a har regionala effekter. Prioriteringen görs inte utifrån regionala kriterier utan från den aktuella näringens omstruktureringsbehov. Åtgärderna utgör därmed en del av jordbrukspolitiken.

För perioden 1994-1999 kommer ca 170 miljarder ecu att anslås för regionalpolitiska ändamål. Ca 70 procent av anslagen viks för mål 1-åtgärder. De svagt utvecklade regionerna som åsyftas under mål 1 omfattar 22 procent av EU-ländernas befolkning. Mål 2-områden kännetecknas av hög arbetslöshet och markant minskning i industrisysselsättningen. Stöden avser främst nyinvesteringar och yrkesutbildning. Mål 3 leder till en rad olika arbetsmarknadsåtgärder inom hela EU. Mål 4 ska underlätta arbetskraftens anpassning till nya pro-

duktionsmetoder och industriella förändringar. Stöden ska främst gå till små och medelstora företag. Mål 5a finansieras till fullo av jordbruksfonden FEOGA. Syftet är ökad effektivitet i jordbruket samt hjälp till marknadsföring och förädling av jordbruksprodukter. Stöden under 5b är främst till för att ordna alternativa sysselsättningar på landsbygden genom stimulans till servicenäringar, turistindustrin och småföretag.

Diagram 12.1 Hur användes stödet (1992)?



Totalt 19.300 miljoner ecu

Källa: Official Journal of the EC (1992).

Strukturfonderna

De regionalpolitiska satsningarna koordineras och finansieras inom ramen för de s k strukturfonderna (som egentligen inte är några fonder utan poster i EG:s budget). Beteckningen är gemensam för tre olika fonder:

1. EG:s sociala fond (European Social Fund, ESF).
2. Jordbruksfonden FEOGA:s strukturdel.
3. Den regionala utvecklingsfonden (European Regional Development Fund, ERDF).

Av strukturfondernas totala anslag om ca 20 miljarder ecu går merparten – eller 9 miljarder – till den regionala utvecklingsfonden. Den sociala fonden använder ca 6 miljarder kronor och jordbruksfondens strukturdel 4 miljarder. Utformningen av de program som finansieras av strukturfonderna sker i samarbete mellan Kommissionen och de berörda parterna i medlemsländerna. Lokala, regionala och nationella aktörer förväntas sålunda spela en aktiv roll vid utformningen och genomförandet av programmen.[1]

Av regionalfondens resurser reserveras emellertid en del medel för projekt som initieras direkt av Kommissionen. Sådana projekt avser bl a att avhjälpa de problem som uppstår eller förstärks av EU-ländernas politik inom andra områden. Exempelvis finns program för att stödja regioner med ett starkt beroende av stålindustrin, varvsindustrin samt för kustregioner med miljöproblem. Även mycket perifera regioner har ett eget stödprogram.

Under 1993 instiftades ytterligare en fond, samhörighetsfonden ("cohesion fund").[2] Dess syfte är att stärka de fattigaste länderna inom EU genom stöd till infrastruktur och miljöprojekt. Ett krav för att få pengar från fonden är därför att landets BNI per capita understiger 90 procent av EU-genomsnittet. Fonden skiljer sig från de övriga i den bemärkelse att EU står för 80-85 procent av kostnaderna. Strukturfondernas medfinansieringsgrad spänner från ca 15 till ca 80 procent. Vanligtvis ligger andelen dock kring 50 procent. Samhörighetsfondens anslag 1994 uppgår till ca 1,8 miljarder ecu.

Additionalitetsprincipen

Den gemensamma regionalpolitiken ska betraktas som ett tillägg till och ett stöd för den nationella politiken. Den får inte ses som en ersättning för nationella insatser. För att försäkra sig om att medlemsländerna inte använder medel från strukturfonderna som substitut för egna insatser och därmed minskar dessa arbetar EU-länderna enligt *additionalitetsprincipen*. Innebörden är att medlemsstaterna också måste skjuta till bidrag av betydande storlek. Därmed blir de resurser som finns tillgängliga för regionalpolitiska mål ofta förhållandevis stora.

1 Dessa frågor behandlas i Kommunerna, Landstingen och Europa (SOU 1994:2).

2 Fonden är en del av Maastricht-avtalet. Dess verksamhet började emellertid redan den 1 april 1993.

Den regionala indelningen

Inom EU finns tre olika nivåer av regional uppdelning.[3] På den första, mer övergripande, NUTS I-nivån har 64 regioner etablerats med i genomsnitt 5 miljoner invånare. I Tyskland utgör varje delstat en region medan i de små länderna utgör hela landet en region. Denna första nivå saknar praktisk betydelse för regionalpolitiken.

På NUTS II-nivå finns det 176 mindre regioner med i genomsnitt knappt två miljoner invånare. Även här varierar indelningen mellan länderna. I de större länderna samt Belgien, Nederländerna och Portugal består dessa nivå II-regioner av den rådande administrativa regionala indelningen. I Storbritannien och Danmark har II-regionerna bildats av sammanslagningar av counties respektive amter. I Irland och Luxemburg utgör hela landet en II-region.

På den tredje och minsta regionindelningsnivån, NUTS III, finns 829 regioner med 400 000 invånare i genomsnitt.

Ju fler regioner ett land är indelat i desto större är sannolikheten att regeringen kan påvisa regionala problem som påkallar regionalpolitiska insatser. En finfördelad geografisk indelning gör att lokala problem ges regional status. Ett land som har en fingradig regional indelning kan därigenom öka sina möjligheter att få så stor återbäring som möjligt.

12.2 Regionalpolitiken i Sverige

Intresset för regionalpolitik växte i Sverige fram som en följd av avfolkningen av landsbygden. 1964 föreslog regeringen att en statlig lokaliseringspolitik skulle införas. Tillväxtmål kombinerades med fördelningspolitiska mål. Lokaliseringspolitiken skulle i görligaste mån ge människor, oberoende av bostadsort, en likvärdig standard i fråga om tillgång till arbete samt social och kulturell service. Målet skulle nås genom en industrialisering av underutvecklade regioner.

I början av 1970-talet steg ambitionsnivån för regionalpolitiken. Utöver att stimulera den industriella utvecklingen skulle politiken nu även bevara det etablerade bosättningsmönstret. Likvärdiga sysselsätt-

3 Indelningen baseras på NUTS; Nomenclature Unitaire Territoriale de Statistique (ungefär *den gemensamma statistiska territorial-terminologin*). Det finns tre NUTS-nivåer, där NUTS I är den grövsta indelningen och NUTS III den finaste.

ningsmöjligheter blev nyckelord. En stark satsning på offentlig tjänsteproduktion och omlokalisering av statlig verksamhet var inslag i den nya regionalpolitiken.

Efterkrigstidens långa period av ekonomisk tillväxt bröts med den första oljekrisen. De nya kärvare ekonomiska villkoren slog igenom i regionalpolitiken först under 1980-talet. Åter började det ställas krav på att regionalpolitiken skulle bidra till den ekonomiska tillväxten. Nedläggningen av varvsindustrin och krympning av den svenska stålindustrin påskyndade politikens förändring.

Dagens regionalpolitik har den uttalade huvuduppgiften att åstadkomma regional balans och utjämning. Under de senaste åren har en förskjutning skett från direkta företagsstöd till åtgärder som ska förbättra näringslivets allmänna förutsättningar. För budgetåret 1993/94 omfattar de direkta regionalpolitiska anslagen ca 2,6 miljarder kronor, dvs ungefär 0,5 procent av statens budget.

Stort intresse ägnas ibland beloppen för regionalpolitiska ändamål. Det är dock viktigt att inse att regionalpolitiken har begränsade effekter. Möjligheterna sträcker sig till att på marginalen påverka den regionala utvecklingen.[4] Politiken kan inte i sig själv skapa livskraftiga regioner. Den kan endast skapa förutsättningarna för en önskad utveckling – eller, snarare, bidra till att bromsa en oönskad förändring. Genom olika stöd och åtgärder kan regionalpolitiken t ex göra det mer attraktivt för både företag och privatpersoner att etablera sig i en viss region. De centrala drivkrafterna bakom den regionala utvecklingen ligger emellertid till mycket stor del utanför regionalpolitikens räckvidd.

Stödformer

Ett flertal regionalpolitiska medel står till buds:

- regionala utvecklingsinsatser,
- ersättning för nedsättning av sociala avgifter,
- lokaliseringsbidrag,
- transportstöd,
- sysselsättningsbidrag,
- särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder.

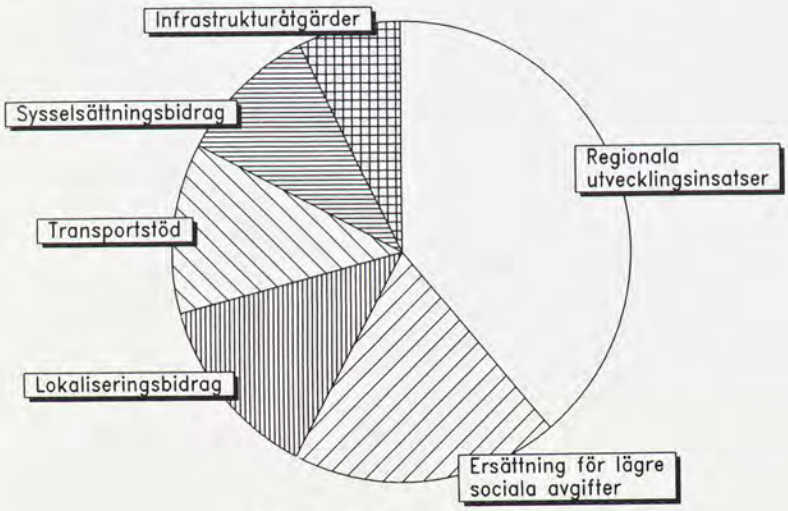
4 För en vidare diskussion, se Värdet av regionalpolitiken, Nutek, Rapport 1993:43 samt Sysselsättningseffekter av sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten 1984-1986, Bohm P och Lind H, 1988.

De regionala utvecklingsbidragen utgör den största utgiftsposten med 40 procent av regionalpolitikens totala resurser. Insatserna koncentreras till tre delar av landet: Norrlandslänen, Bergslagslänen och delar av sydöstra Sverige samt Gotland. Åtgärderna är begränsade till tre ändamål:

1. Lokaliserings- och utvecklingsbidrag. Dessa bidrag kräver att riksdagen eller regeringen har utpekat ett område som stödområde.
2. Stöd till glesbygd för att trygga t ex dagligvaruförsörjningen.
3. Regional projektverksamhet.

De övriga stöden kännetecknas av att de i huvudsak är knutna till de områden som har utpekats som stödområden. Sverige har i dag två stödområden. Tillsammans omfattar de 60 procent av landets yta men bara 8 procent av befolkningen.

Diagram 12.2 Hur används stödet (budgetåret 1993/94)?



Totalt 2.600 miljoner kronor

Källa: Regionalpolitik och EG, Nilsson, J-E (1993).

Den näst största regionalpolitiska utgiftsposten är ersättning för lägre sociala avgifter (ca 500 miljoner kronor). Stödet avser vissa verksamheter i Norrlands inland, exempelvis gruvverksamhet, tillverkningsindustri och hotell- och pensionatverksamhet.

Lokaliseringsbidragen (ca 350 miljoner kronor) används för att stimulera investeringar i byggnader, maskiner, produktutveckling, marknadsföring m m. Det uppgår till maximalt 35 procent i stödområde 1 och 20 procent i stödområde 2.

Transportstödet beräknas kosta ca 300 miljoner kronor. Det utgör mellan 10 och 50 procent av transportkostnaderna till och från Norrland.

Sysselsättningsbidraget skall täcka de merkostnader som uppstår vid start eller utvidgning av företag. Det uppgår till 200 000 kronor som mest per år och per nyanställd. Det utgår under fem år.

1990 fattade riksdagen beslut om särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder. Åtgärderna ska komplettera andra sektorsinsatser, t ex tidigarelägga eller påskynda infrastrukturprojekt. Det kan också vara fråga om regionalpolitiska projekt som är svåra att passa in i den ordinarie budgeten.

I Sverige utgår regionalpolitiken från länsindelningen. Länsstyrelserna disponerar en betydande del av regionalpolitikens medel. Jämfört med EU-ländernas indelningssystem är de svenska områdena befolkningsmässigt små. Sverige har dessutom en lång tradition med svaga regioner men starka lokala förvaltningar.

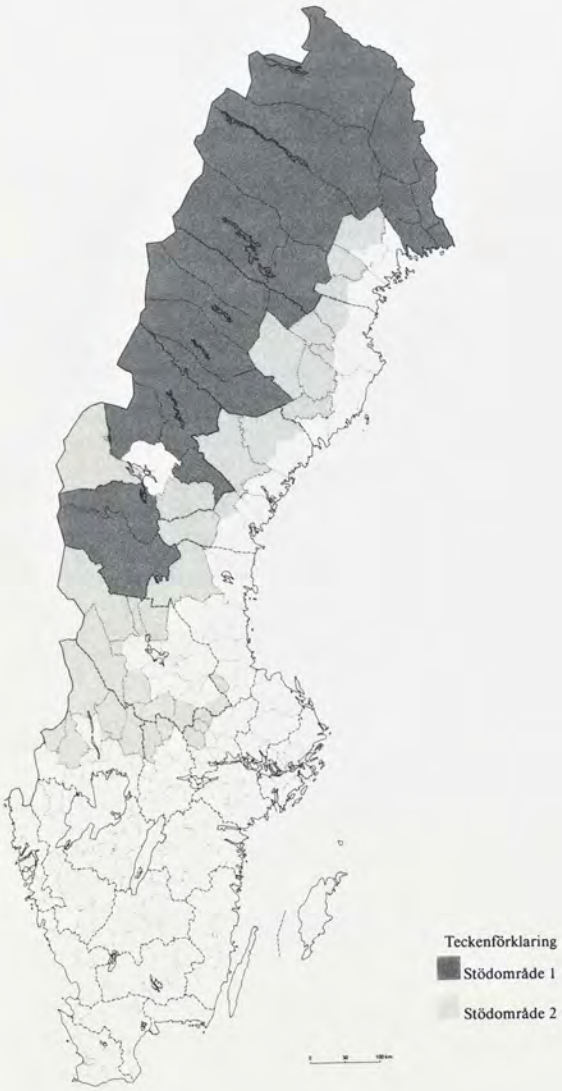
Regionala skillnader i Sverige

De regionala problemen har varit av olika art de senaste decennierna. Under 1950- och 1960-talen flyttade allt fler människor in från landsbygden till storstäderna. Obalanser uppstod såväl i storstadsområdena som i stora delar av skogslänen. I storstäderna fanns det gott om arbetstillfällen men ont om bostäder. Glesbygdsområdena släpade efter, både ekonomiskt och strukturellt.

Under slutet av 1970-talet satte industrikriserna sin prägel på olika regioner. Orter som t ex dominerats av varvs-, teko- och stålindustrin drabbades i samband med de stora industriella nedläggningarna av stor sysselsättningsbrist.

Under 1990-talet har svensk regionalpolitik börjat fokusera alltmer på regioners lägesnackdelar, framför allt Norrlands inland.

Diagram 12.3 Stödområdesindelningen 1992



Källa: Proposition 1989/90:76.

De svenska län som i början av 1970-talet hade den högsta respektive den lägsta arbetslösheten befann sig i samma relativa position i slutet av 1980-talet. Frågan är då varför den regionala utjämningen inte fungerat bättre. I skogslänen har arbetslösheten under denna period legat 2-3 gånger högre än i Stockholms län.

Skedinger (1993) undersöker varför arbetstagare stannar kvar i eller till och med flyttar till regioner där chanserna är små att hitta något arbete.[5] Han finner att regioner med högt löneläge och låga huspriser också tenderar att ha hög arbetslöshet. Analys av samtliga svenska län 1968-1985 visar att en ökning av relativlönen i en region med 10 procent – i förhållande till Stockholm eller hela landet – ökar arbetslösheten med 20-30 procent.

Skedinger menar att höga relativa löner och låga huspriser i en region kan ge högre arbetslöshet, eftersom incitamenten för människor att flytta inte blir lika starka. "Utjämning" av löner skulle alltså kunna skapa regionala arbetslöshetsskillnader. Arbetsmarknadssatsningar kan göra människor obenägna att flytta.

Vidare leder en hög andel sysselsatta inom den konjunkturkänsliga tillverkningsindustrin, enligt Skedinger, till högre arbetslöshet. Däremot kommer han fram till att en låg befolkningstäthet och avståndet till "centrum" har underordnad betydelse för arbetslösheten. Skedinger drar slutsatsen att det inte har förekommit någon systematisk omflyttning av arbetskraften mellan regionerna. Sverige skulle med andra ord ha en stel arbetslöshetsstruktur.

Regionalpolitiken har kritiserats för att vara konserverande. Politiken skulle enligt denna kritik ha förändrats från att ha varit en strukturpåverkande utvecklingspolitik till att bli en konserverande och snedvridande fördelningspolitik.[6]

5 Skedinger, P, "Varför består den regionala arbetslösheten?" i Varför överge den svenska modellen (red. Villy Bergström).

6 De snedvridande effekterna uppstår genom att det regionala stödet kan komma att förvärra situationen för företag i andra regioner dit regionalstöd inte utgår. Som en konsekvens av detta kan regionalpolitiken bidra till att slå ut företag i icke-stödområden.

12.3 Vad bestämmer regional utveckling?

Regionala skillnader mellan EU-länderna

Inom Gemenskapen förekommer stora skillnader i ekonomisk utvecklingsnivå. Under 1960-talet minskade de regionala inkomstskillnaderna kontinuerligt. Under andra halvan av 1970-talet och början av 1980-talet ökade klyftan mellan regionerna. Skillnaderna ökade genom Greklands, Spaniens och Portugals anslutning. Under senare delen av 1980-talet stabiliserades relationerna mellan olika regioner. Ännu är det dock för tidigt att säga om de olika regionerna åter kommer att börja närma sig varandra.

Spanien, Portugal, Grekland och Irland växte under perioden 1986-1990 snabbare än EU-länderna i övrigt. De fattigare EU-ländernas genomsnittliga årliga BNP-tillväxt låg sammanlagt 1,2 procententheter över den totala genomsnittliga tillväxttakten. Deras BNP per invånare låg emellertid 1990 på bara 69 procent av genomsnittet. Grekland har t o m haft en negativ utveckling eftersom landets BNP per invånare har minskat från 56 till 53 procent av EU-ländernas samlade genomsnitt.[7]

Hitiris (1992) definierar fyra huvudtyper av regionala problem inom gemenskapen:

1. underutvecklad landsbygd,
2. industriell nedgång,
3. överbefolkade städer,
4. gränsregioner.

Underutvecklade landsbygdsområden är i huvudsak beroende av jordbruket för såväl sysselsättning som produktion. De kännetecknas av mycket små innehav av ofruktbar mark, låg produktivitet, dåligt tekniskt utnyttjande och hög dold arbetslöshet. Förhållandena är vanliga i många bergsområden och på vissa öar.

Nedgång av befintliga basindustrier i kombination med att lönerna legat relativt stilla har skapat problemområden. De ställs inför en

7 Se Regionalpolitiken och EG (1992).

ökad arbetslöshet och avindustrialisering. Dessa områden är södra och östra Belgien, Ruhr- och Saar-områdena i Tyskland, norra och östra Frankrike samt västra och centrala Skottland, Sydwales, norra och nordvästra England och Nordirland.

Överbefolkade områden karakteriseras av starkt överhettade ekonomier som orsakar allt för stor koncentration av kapital, arbetskraft och industriproduktion. Parisregionen som utgör 2 procent av Frankrikes territorium, innehåller 20 procent av befolkningen och 23 procent av den totala sysselsättningen. I Amsterdam, Utrecht, Rotterdam och Haag bor 46 procent av landets befolkning. Andra exempel är London, Glasgow, Aten, Neapel och Barcelona.

Gränsområden mellan nationerna ställs inför omstruktureringar av den ekonomiska verksamheten genom att handelshindren sänks och konkurrensen ökar.

Utveckling

Det finns olika uppfattningar om vad som bestämmer regional utveckling. Den traditionella neoklassiska synen, den s k *konvergensskolan* menar att det kommer att ske en utjämning av faktoravkastning då handeln med varor och tjänster släpps fria. Den ekonomiska integrationen väntas medföra en snabbare tillväxt i fattigare regioner, och därmed konvergens med de rikare regionerna. Investeringarna skulle enligt detta synsätt dras till de områden där avkastningen är högst, vilket den är i fattigare regioner därför att arbetskraftskostnaden är lägre. Ett villkor är att produktionsfaktorerna är rörliga eftersom det är rörligheten som är den drivande kraften bakom utjämning av inkomstnivåer.

Den s k *divergensskolan* hävdar att integrationen kommer att stärka de redan existerande industriella centra som finns genom god infrastruktur, närheten till marknaden samt möjligheten att utnyttja eventuella stordriftsfördelar bättre.

Divergensskolan kritiserar konvergensteorin för att bortse från transportkostnadernas roll för lokaliseringsbeslut. Konvergensskolan kritiserar divergensskolan för att betona stordriftsfördelarna alltför mycket. De menar att miljö och livskvalitetsfaktorer är viktigare för lokalisering av företag.

Både konvergens- och divergensskolan bortser emellertid från att de flesta länder har mer än ett centrum för ekonomisk verksamhet. Emerson och Huhne (1991) menar att det är sannolikt att mindre

länder kommer att skörda större vinster av integrationen, därför att de lider mer av små marknader och har mindre stordriftsfördelar.

Nilsson (1993a) hävdar att företagens historia spelar en långt större roll för var en investering sker än rationella överväganden gör.[8] Utmaningen för företagen består i att skapa en acceptabel lönsamhet i de regioner de väljer. De flesta investeringar är dessutom ersättningsinvesteringar och inte nyinvesteringar. Huvuddelen av investeringarna görs därför i redan befintliga anläggningar. Strukturen blir ganska trögrörlig.

Skillnader mellan regioner återspeglar skillnader i "attraktionskraft". Påverkande faktorer är t ex arbetsmarknadens storlek, tillgången på kompetent arbetskraft, den regionala marknadens struktur, geografiska läge, tillgång till kommunikationer, industriella traditioner m m. Detta ger upphov till en regional specialisering.

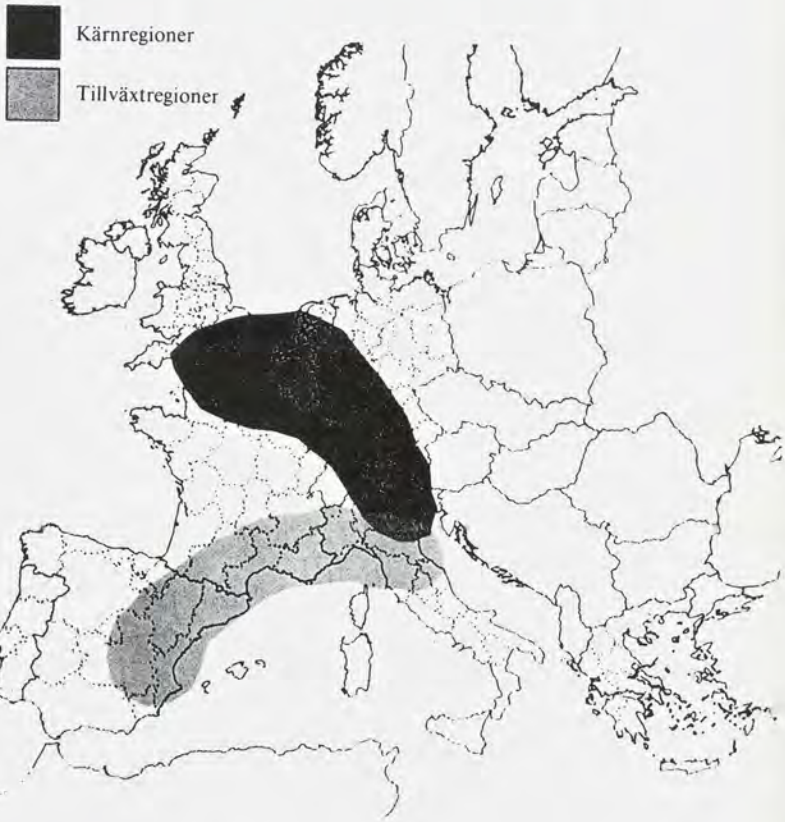
Kommissionen gjorde 1991 en studie för att undersöka den regionala utvecklingen år 2000 till följd av genomförandet av den inre marknaden.[9] Kommissionen framhåller att det finns ett positivt samband mellan ekonomisk tillväxt och regional utjämning. Regionerna kommer dock ha olika möjlighet att tillvarata de möjligheter som den inre marknaden ger. För vissa regioner innebär det påfrestningar. Kommissionen menar att det är de tidigare mest skyddade områdena som får känna av de största omställningskraven. Regioner som lever på basnäringarna jordbruk och fiske hör till de potentiella "förlorarna". Kommissionen pekar framför allt ut öar. Ungefär hälften av dem som i dag är sysselsatta inom jordbruket väntas vara sysselsatta i, eller söka, en annan sysselsättning år 2000.

De områden som Kommissionen pekar ut som "vinnare" är först och främst Paris-London-Amsterdam-Ruhr-området. Detta utgör EU:s kärnland. Det andra området är södra välståndszonen som innehåller Baden-Württemberg, Piemonte, Lombardiet, Rhone Aples och området kring Barcelona och Valencia. Detta utgör solbältet eller EU:s tillväxtzon.

8 Ds 1993:78, En tillväxtbefrämjande regionalpolitik, Arbetsmarknadsdepartementet.

9 Europe 2000, Outlook for the Development of the Community's Territory, Commission of the European Communities (1991).

Diagram 12.4 EU-ländernas kärnregioner och tillväxtregioner



Källa: EG-kommissionen.

En sådan analys bygger dock på ett alltför kortsiktigt och statskt synsätt. Skärpt konkurrens till följd av den inre marknaden leder det till strukturrationaliseringar i form av sammanslagningar och nedläggningar. På lång sikt kan historiskt framgångsrika regioner omvandlas till förlorare. Nya vinnare stiger fram bland de regioner som tidigare tillhört förlorarna.[10]

I takt med att infrastrukturen byggs ut bildas nya lokaliseringsmönster. Inom EU håller man t ex på att bygga ut snabbtågen

10 Se "Vinnare och förlorare i framtidens Europa" av Jan-Evert Nilsson ur Framtider 3/93.

mellan de större städerna. Det gör det lättare att bilda nya tillväxtcentra.

Vem som tjänar mest på integration är således omöjligt att avgöra på förhand. Det finns inga starka skäl att misstänka att vare sig centrum eller periferi automatiskt kommer att tjäna på integrationen.

12.4 Regionala effekter av ett deltagande i den inre marknaden

Genom EES-avtalet kommer likalydande regler för regionalpolitiken att gälla inom hela EES. I EES-avtalet har ett tillägg gjorts vad gäller statsstödsregler. Tillägget går ut på att man ska ta hänsyn till befolkningstätheten när stödområden utses. Sverige är i förhållande till de flesta EU-länder extremt glest befolkat. Det ställer annorlunda krav på gemensamma stödinsatser i form av service och infrastruktur.

Eftersom EG håller hårt på att varken regionalpolitiska stöd eller industristöd får snedvrida konkurrensen är EG mycket restriktivt till driftsstöd. För att skydda den inre marknaden och värna om konkurrensen granskas företagsstöd av Eftas övervakningsmyndighet ESA. Myndigheten ska övervaka och lägga förslag på val av stödområden, stödets inriktning, stödnivåer och varaktighet. Endast statsstöd av försumbar storlek undgår prövning.

Export- och driftsstöd måste alltid anmälas till ESA. Regionalpolitiska bidrag för att förbättra infrastrukturen är inte föremål för prövning.

Sverige bedöms kunna föra en regionalpolitik med i stort sett samma inriktning och av minst samma omfattning med EES-avtalet som tidigare. Merparten av dagens stöd kan sannolikt bestå. Transportstödet verkar accepteras i begränsad utsträckning givet att det inte snedvrider konkurrensen.[11] Den maximala bidragsprocenten i lokaliseringsbidraget kan dock komma att reduceras till de nivåer

11 Formellt avgörs vad som godkänns och inte godkänns av Eftas övervakningsmyndighet ESA. Att de svenska stöden inte snedvrider konkurrensen motiveras med att de endast ges till regioner där företagen har stora konkurrensnackdelar på grund av stora avstånd och brister i infrastrukturen. Transportstödet innebär dessutom ett ömsesidigt stöd: även transporterna *till* Norrland subventioneras. Därigenom får europeiska företag bättre tillgång till marknaderna i norra Sverige.

som gäller i de rika medlemsländerna i dag. Det skulle innebära att dagens tak på 35 procent sänks ned mot 20-30 procent.[12]

Genom att Sverige deltar i den inre marknaden väntas konkurrensen öka i ekonomin. Detta kan, vilket vi diskuterade i kapitel 7, leda till ökad takt i strukturomvandlingen. Strukturomvandlingen är nödvändig för tillväxten. Men den ökar också risken för regionala obalanser, eftersom olika regioner påverkas på olika sätt. Främst ökar trycket på de sektorer som tidigare varit skyddade av handelshinder och andra restriktioner, t ex byggsektorn och bank- och försäkringsbolag.[13]

Tabell 12.1 Maximal stödnivå i EU:s medlemsstater samt i Sverige 1992-1993 (i procent av investeringskostnaden)

Land/stödområde	Stödnivå
Belgien	20
Nederländerna	20
Tyskland	23
Danmark	25
Frankrike	25
Storbritannien	50
Grekland	55
Irland	60
Italien	65
Portugal	75
Spanien	75
Sverige	*35*

Källa: European Regional Incentives, European Policies Research Centre (1993).

12 Dessa slutsatser bygger på preliminära uppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet.

13 Livsmedelssektorn påverkas bara marginellt av EES-avtalet. Ett EU-medlemskap påverkar troligen denna sektor i högre utsträckning genom att jordbrukssektorn inkluderas vid medlemskap. Det är då framför allt Syd- och Mellansverige som väntas påverkas av förändringarna. Den livsmedelsindustri som finns i Norrland väntas däremot inte bli lika konkurrensutsatt till följd av de långa avstånden.

Dessa sektorer återfinns först och främst i Stockholmsregionen som därmed kan komma att påverkas i högre grad än andra regioner i landet. Det kan ses som en risk. Men utfallet beror på hur dessa branscher kan anpassa sig till den nya situationen. Regioner med varierat näringsliv kommer att ha bättre möjligheter att klara sig än de som är beroende av ett par företag.

Integration och specialisering

Den fria varumarknaden inom EES leder sannolikt till att den regionala specialiseringen ökar.[14] Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) bedömer att enskilda svenska regioner i högre utsträckning än hittills kommer att specialisera sig på vissa typer av produktion. Genom den stora hemmamarknaden kan företagen utnyttja sina stordriftsfördelar. Skillnaderna i den regionala industriella utvecklingen väntas öka. I vilken takt detta sker är dock inte möjligt att säga.

Enligt hypotesen om ökad specialisering på produktion kommer den rådande specialiseringen i regionerna att förstärkas. Stockholmsregionen väntas då kunna vidareutveckla den kvalificerade tjänsteproduktionen, FoU-intensiv produktion och styrande verksamheter. Norrland skulle utveckla sina komparativa fördelar inom råvarubaserad tillverkning.

De *direkta effekterna* på den regionala utvecklingen till följd av den inre marknaden väntas bli förhållandevis små.[15] Vad som kommer att vara betydligt viktigare är den internationella ekonomiska utvecklingen och den fortgående strukturomvandlingen.

De *indirekta effekterna* på den regionala utvecklingen till följd av den inre marknaden väntas bli betydligt större än de direkta. Den inre marknaden medför vissa restriktioner på vilken politik Sverige kan föra, t ex på skatteområdet. Det är dock framför allt ett resultat av den internationella integrationen, och beror inte så mycket på vilken relation Sverige väljer att ha till EU.

14 Arbetsmarknadsdepartementet, ERU (Ds 1992:117) "EG och den regionala försörjningen".

15 "EG och den regionala utvecklingen i Sverige", bilaga 5 till Långtidsutredningen 1992.

12.5 Regionala effekter av medlemskap i EU

Strukturomvandlingen och arbetsmarknaden

Den regionala utvecklingen påverkas på kort sikt mer av EES-avtalet än av steget från EES till EU-medlemskap. Den inre marknadens ekonomiska effekter på regionerna i Sverige är förmodligen betydligt större än medlemskapets politiska effekter.

Sverige kommer vid ett medlemskap att få del av strukturfondernas medel.[16] På lång sikt kan den väntade ökningen i industrins specialisering vid ett medlemskap föra med sig betydande regionala effekter.

Redan den inre marknaden ger arbetskraften fri rörlighet inom EES. Som vi konstaterade i kapitel 8 kommer rörligheten förmodligen att öka något, men från en mycket låg nivå. Ett medlemskap torde över lag inte få några större effekter på de regionala arbetsmarknaderna utöver EES-avtalet. En eventuell valutaunion kan emellertid ändra detta.

Anslag från strukturfonderna

Glesbygderna i Norrlands inland väntas få del av Gemenskapens regionalpolitiska resurser. Kallt klimat och gles befolkning gör att regionen sannolikt väl uppfyller kraven för stöd till befolkningsglesa, avlägsna regioner bättre än något annat område i dagens EU (mål 1-områden). Ett medlemskap kan därför innebära att de regionalpolitiska satsningarna i Norrland ökar, eftersom regeringen förutsätts skjuta till lika stora belopp som EG.

En annan typ av regioner som har möjlighet att få del av strukturfonderna är industriregioner i södra och mellersta Sverige där en kraftig minskning av sysselsättningen har skett inom industrin arbetslösheten är hög. Bl a kan stora delar av Bergslagen utgöra en

16 Att Sverige kommer att få del av strukturfonderna är klart. EG har som policy att alla medlemsländerna ska få del av strukturfonderna.

sådan "mål 2"-region. Dessutom bör ytterligare områden kunna bli 5b-områden.

EG:s regionalpolitiska stöd bygger på additionalitetsprincipen. Om ett land vill utnyttja stödet så måste det själv ställa upp med lika mycket. Detta öppnar möjligheter för en ökad regionalpolitisk satsning med delfinansiering från EG, men den sammanlagda volymen blir beroende av Sveriges egna beslut. Principen för bidrag från strukturfonderna är att de ska matchas med "nya" pengar från det berörda landet. De insatser EG är med och finansierar får således inte ersätta redan befintliga projekt. Om Sverige väljer att ta emot maximalt stöd kan bidragen från EG uppgå till 3 miljarder kronor.[17]

Det svenska regionalpolitiska anslaget kan därmed behöva höjas med motsvarande belopp. Den totala summan blir då 3-5,5 miljarder kronor från statsbudgeten plus maximalt 3 miljarder från EG. En ökning av de regionalpolitiska anslagen är således att vänta vid ett medlemskap.[18]

Förändrade svenska stödformer

Vid ett svenskt EU-medlemskap, liksom vid EES-avtalet, kommer Gemenskapens konkurrensregler att sätta gränserna för den nationella stödpolitiken. Den kontroll Eftas övervakningsmyndighet utför under EES-avtalet övertas av Kommissionens konkurrensdirektorat. I övrigt gäller samma regler för stöden som i EES-avtalet. De stöd Sverige kan ha under ett EES-avtal får behållas även vid ett medlemskap. För regionalpolitikens del innebär steget från EES-avtal till EU-medlemskap främst att Sverige som medlem kan få del av strukturfonderna.

17 Bilaga 6 till utredningen uppskattar det regionala återflödet till 2 miljarder kronor. Inofficiella uppgifter från UD/H anger att beloppen kan komma att ligga mellan 2,5-3 miljarder kronor.

Sammanfattning

Den regionala utvecklingen är svår att förutsäga. Den inre marknaden medför hårdare konkurrens. De fria rörligheterna ändrar betingelserna för ekonomisk utveckling. Strukturomvandlingen kommer att gå snabbare.

Integrationen kan å ena sidan öka den nationella industrispecialiseringen och föra ländernas ekonomier från varandra, dvs ge upphov till divergens. Integrationen kan å andra sidan komma att göra dem mer lika varandra om den nationella specialiseringen begränsar sig till produktnivå. Exakt vilket utfallet blir är svårt att säga. Specialisering innebär större effektivitetsvinster men ofta också ökad sårbarhet. Hittills tycks specialiseringen i norra Europa som en följd av integrationen främst ha skett inom branscher snare än mellan dem. Det visas t ex av tillväxten i den intra-industriella handeln, som vi diskuterade i kapitel 10. Länderna blir mer lika varandra vad gäller industristruktur. Specialiseringen görs på produktnivå.[19]

Stort intresse har ägnats regionalpolitik och möjligheterna för Sverige att få del av medel ur strukturfonderna. Ett medlemskap kommer med största sannolikhet att ge de områden som i dag har regionala stöd betydligt mer resurser tack vare anslag från EG:s strukturfonder. Möjligheterna för regionalpolitiken att verka för livskraftiga regioner ökar därmed.

Det är dock viktigt att inse att detta bara på marginalen kan förbättra förutsättningar för företagsetablering, industriell växtkraft och sysselsättning. Regionala stöd kan inte ersätta de underliggande ekonomiska krafter som driver utvecklingen.

19 Bilmarknaden är ett sådant exempel.

13 Statskassan och budgeten

I detta avsnitt behandlas de statsfinansiella kostnader och intäkter som Sverige kommer att få vid ett EU-medlemskap samt Sveriges möjligheter att då skattefinansiera en stor offentlig sektor.

13.1 EG:s budget

1990 hade Kommissionen nästan 19 000 anställda. 3 000 av dem fanns inom olika forskningsprojekt.[1] Övriga institutioner sysselsatte ca 7 000 personer. Trots påståenden om "Bryssel-byråkrati" sysselsätter EG:s institutioner inte fler människor än vad det finns kommunalt anställda i Uppsala län.[2]

EG:s budget är också begränsad jämfört med de nationella budgeterna. Unionens budget svarar för 1,2 procent av medlemsländernas BNP. I USA utgör den federala budgeten 12 procent av BNP. EU-medborgare betalar i snitt 140 ecu per år, och 55 gånger så mycket till den nationella budgeten.

1 The Community Budget. The Facts in Figures. EG-kommissionen (1993).

2 Kommunalt anställda i Uppsala län år 1992 var 22 100. Motsvarande siffra i Stockholms stad var 55 500.

Den relativa litenheten till trots har EG:s budget varit föremål för omfattande diskussioner och kontroverser. Sedan 1973 har den gemensamma budgeten vuxit från knappt 17 miljarder ecu (i 1992 års priser) till drygt 61 miljarder ecu 1992 (ca 500 miljarder kronor).

Kol- och stålunionen har sin egen budget som motsvarar ca 500 miljoner ecu. Intäkterna består helt och hållet av avgifter från kol- och stålföretagen. Utgifterna täcker kostnader i samband med industriella omstruktureringar, bidrag till löner samt forskningsstöd.

Regler och direktiv

Kommissionen har ansvar för att utarbeta ett budgetförslag som därefter lämnas till rådet och Europaparlamentet. Budgetprocessen regleras i ett omfattande regelsystem. Parlamentet har inte rätt att ändra i vare sig intäkter eller obligatoriska utgifter. Obligatoriska områden är bl a stödet till jordbruket och fisket. I övriga poster har Parlamentet däremot rätt att göra vissa omprioriteringar. Parlamentet försöker därför att föra över så många poster som möjligt till den icke-obligatoriska delen för att sedan kunna driva genom egna förslag.

Budgetarbetet tenderar att dra ut på tiden på grund av motsättningar mellan Kommissionen och Parlamentet. I ett fall beslöt Parlamentet att anta sitt budgetförslag i stället för Kommissionens. Följden blev att Parlamentet drogs inför EG:s domstol som i sin tur konstaterade att Parlamentet hade överskridit sina befogenheter.

Intäktskällor

EG:s intäkter baserades ursprungligen på ett system med nationella avgifter från medlemsländerna. 1970 beslutades det att avgifterna successivt skulle ersättas med inkomstkällor som var EG:s "egna". För närvarande utgörs de av fyra poster:

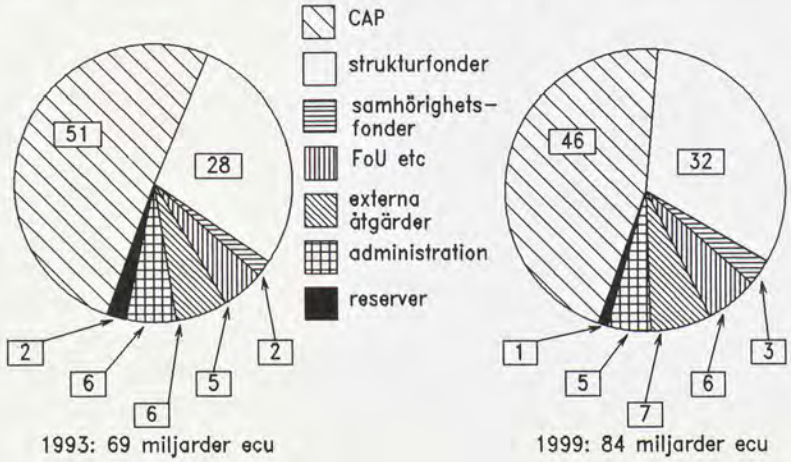
1. Tullintäkter och andra importavgifter på varor som importeras utifrån Gemenskapen. Importavgifterna utgör totalt ca 20 procent av totala intäkten.
2. Rörliga importavgifter på jordbruksprodukter och avgifter på överskott av jordbruksprodukter som produceras inom EG.

Jordbruksavgifterna utgör knappt 5 procent av totala intäkten.

3. 1,4 procents momsuttag baserad på en för alla medlemsländer gemensam momsbas. Ursprungligen var uttaget ur momsbasen 1 procent, men den höjdes 1986. Momsbidraget svarar för ca 55 procent av totala intäkten.
4. Bidrag från medlemsländerna. Bidragen baseras på ländernas andel av EU-ländernas totala bruttonationalinkomst, BNI. Intäkten är den enda "rörliga" i så måtto att BNI-bidraget anpassas så att EG:s totala intäkter utgör maximalt 1,2 procent av Gemenskapens BNI. BNI-bidraget utgör knappt 25 procent av totala intäkten.

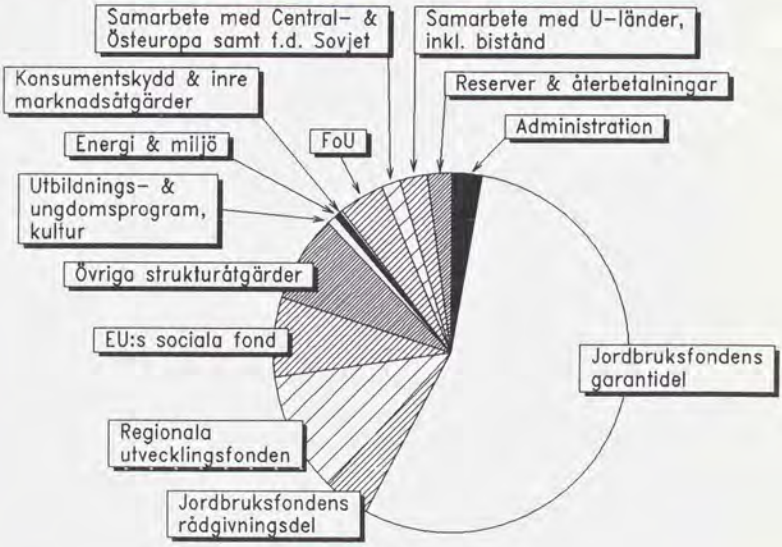
Tillsammans medför de fyra posterna att intäkterna uppgick till ca 60 miljarder ecu 1992.

Diagram 13.1 EG:s utgifter 1993 och 1999 (1992 års priser, andelar i procent)



Källa: The Community Budget: the Facts in Figures, EG-kommissionen (1993).

Diagram 13.2 EG:s utgiftsposter på en mer detaljerad nivå (1992)



Källa: Official Journal (1992).

Utgifter

EU saknar "upplåningsmandat". Unionen tvingas därmed ha en balanserad budget varje år. Efter budgetreformen 1988 har man klarat sig på de fyra resurserna. Dessförinnan täcktes ett stadigt ökande budgetunderskott av extrabetalningar från medlemsländerna. Följden blev att man införde BNI-bidraget. Utgifterna kan i stort delas upp i fem olika poster.

Jordbruk och fiske

Jordbruk och fiske svarar för den i särklass största posten av EG-budgetens utgifter. 1992 utgjorde anslaget 53 procent av de totala utgifterna. Andelen har emellertid sjunkit kraftigt under senare år. I början av 1970-talet tog jordbruk och fiske i anspråk drygt 80 procent av budgeten. Även om stora nationella bidrag dröjer kvar inom dessa sektorer, är jordbrukspolitiken inom EG gemensam. Den allra största delen bidrag och kostnader för CAP, den gemensamma

jordbrukspolitiken, går därmed över den gemensamma budgeten i stället för över enskilda medlemsländers statskassor.

De direkta kostnaderna för EG-budgeten består framför allt av exportstöd, uppköp av överskott samt betalningar direkt till producenten, s k direktstöd. Dessa ingår alla i jordbruksfonden FEOGA:s garantidel. Fonden är uppdelad i en garantidel och en strukturdel. Strukturdelen ingår i strukturfonderna. Totalt uppgår garantidelens utgifter till ca 32 miljarder ecu.

Strukturfonderna

Näst efter jordbruket och fisket utgör strukturfonderna den största utgiftsposten. De tar drygt en fjärdedel av budgeten i anspråk. Fondernas uppgift är att utveckla mindre gynnade områden och därmed minska klyftorna mellan EU:s olika regioner. Strukturfonderna har under senare år byggts ut. Det är en utveckling som väntas fortsätta i takt med att EU strävar efter ytterligare integration och fördjupning av sitt samarbete. Behovet av strukturfonder väntas öka. Det gäller inte minst om EU-länderna gör verklighet av sina planer på en valutaunion, eftersom växelkursförändringar då försvinner som anpassningsmedel.

Strukturfonderna består av tre olika fonder. Störst är regionalfonden med ca 15 procent av de totala utgifterna. Socialfonden (The European Social Fund) hjälper till att finansiera arbetsmarknadsåtgärder. Trots att arbetslösheten har ökat dramatiskt inom EU under 1980-talet har fonden endast utökats i begränsad utsträckning. Detta bidrog till att EU-länderna 1988 beslöt att fördubbla de tre strukturfondernas totala anslag till 1993.

Den tredje strukturfonden motsvaras av jordbruksfondens strukturdel, the Agricultural Guidance Fund. Fonden används för att finansiera struktur- och regionalpolitiken inom jordbruket.

Vid Maastricht-mötet 1991 beslutade EU-länderna dessutom att det skulle inrättas särskilda s k samhörighetsfonder ("cohesion funds"). Genom dem skulle länder som har en BNP per invånare som understiger 90 procent av EU-genomsnittet kunna få finansiellt stöd. De länder som berörs är Grekland, Irland, Portugal och Spanien.

Villkoret för att få pengar från fonden är att länderna inför ekonomiska program för att möta EMU:s konvergenskrav. Vidare kräver samhörighetsfonderna att de enskilda medlemsländerna står för viss medfinansiering, oftast motsvarande 10-15 procent av

anslaget. Samhörighetsfonderna är relativt begränsade; ca 1,5 miljarder ecu 1993.

Forskning och utveckling

EU-ländernas sammanlagda FoU-utgifter som andel av BNP är lägre än motsvarande andelar för både USA och Japan. Kommissionen har länge försökt få medlemsländerna att acceptera en markant höjning av EG:s FoU-anslag. Vid toppmötet i Bryssel den 10-11 december slogs budgeten för det fjärde ramprogrammet för FoU fast. Budgeten sträcker sig mellan 1994 och 1998 och ska inte understiga 12 miljarder ecu. En reserv på 1 miljard ecu kan anslås vid ett senare tillfälle. Det kan jämföras med ramprogrammet för perioden 1990-1994 som var 6,6 miljarder ecu. I realiteten är ökningen dock inte fullt så kraftig dels beroende på inflationen, dels på att sammansättningen av budgeten ändrats.

Bistånd

EU lägger ca 5 procent av sin budget på bistånd. Det består främst av livsmedel och annan hjälp till fattiga länder. Därutöver ger EU finansiell och teknisk hjälp till de 69 Lomé-länderna i Afrika, Karibien och Stilla havsområdet.

Administration

Administrationen tar knappt 6 procent av budgetmedlen. Främst gäller det löner till de ca 26 000 anställda.

Framtidsutsikter

För att möta de åtaganden som Maastrichtavtalet innebär har Kommissionen föreslagit att budgeten ska öka från drygt 60 miljarder 1992 till ca 84 miljarder ecu 1999 (1992 års priser). Kommissionen föreslog att budgettaket skulle höjas till 1,37 procent av medlemsländernas BNI-bidrag. Många av medlemsländerna, med Storbritannien i spetsen, reagerade negativt på Kommissionens ambitioner. Kompro-

missen blev Delors II-planen som antogs vid Edinburgh-mötet i december 1992. Med den har EG:s budget fastställts fram till 1999.

Budgeten ökar som en följd av att BNI-bidraget höjs från 1,2 till 1,27 procent.

Delors II innebär också att EG:s andel av momsen åter trappas ner från 1,4 till 1 procentenhet fram till 1999.

Delors II-paketet innebär att jordbrukets andel för första gången faller under 50 procent av EG:s utgifter. Tanken är att den under perioden ska minska från 51 till 46 procent. CAP:s stora andel av EG:s budget har varit en källa till irritation. Mac Sharry-reformen har härvidlag förbättrat utsikterna för fortsatta reformer, bl a genom att göra kostnaderna mer synliga.

Strukturfonderna byggs däremot ut, och ökar till 30 miljarder ecu 1999.[3] Efter 1999 kommer enligt Maastricht-fördraget allt fler aktiviteter att föras in under gemensam organisation och finansiering.[4] Det betyder att budgetbehoven snarare ökar än minskar. En möjlighet är då att en del utgifter som t ex kostnaderna för den gemensamma jordbrukspolitiken renationaliseras.

Tabell 13.1 Budgetbidraget 1993-1999 som procent av EU-ländernas bruttonationalinkomst (BNI)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

3 1992 års prisnivå.

4 T ex utrikes- och säkerhetspolitik samt asyl- och invandringspolitik. Även rättsligt och polisiärt samarbete ska utvecklas vidare, bl a bekämpandet av drogsmuggling.

13.2 Det svenska bidraget[5]

Budgetbidrag vid EES-avtal respektive medlemskap

Budgetbidraget vid EES-avtal

Med EES-avtalet kommer Sverige att betala ett bidrag som belastar statsbudgeten. För 1994 har nedanstående preliminära beräkning gjorts (miljoner kronor). Siffrorna är dock behäftade med ett antal osäkerheter, bl a om valutakursutvecklingen.

Efta och EES-institutionerna	110 mkr
Utjämningsfonden	300 mkr
Programsamarbete	370 mkr
Totalt	**780 mkr**

(I bilaga 6 till utredningen har Fölster/Lindström beräknat att budgetbidraget blir ca 700 miljoner kronor, men det anser utredningen vara något lågt räknat.)

Budgetbidrag vid medlemskap

Vid ett medlemskap måste Sverige vara med och bidra till EU:s verksamhet. Den största betalningsposten utgörs av bidraget till den gemensamma budgeten. Dessutom ska Sverige bidra till finansiella institutioner, som Europeiska Investeringsbanken, EIB, och Europeiska Utvecklingsfonden, EDF.[6]

Efter en lång tids tvistigheter lyckades Storbritannien få sitt bidrag till EG-budgeten nedsatt, bl a med hänvisning till landets mycket ringa andel jordbruk. I samband med inträdet i EU har flera länder medgivits en s k "infasning" under en övergångsperiod om 5-7 år.

I förhandlingarna med EU kommer Sverige att begära en infasning för att undvika en "finansiell chock" på redan hårt

5 Avsnitten 13.2-13.4 bygger i stora delar på bilaga 6 till utredningen.

6 Europeiska utvecklingsfonden hanterar biståndet till ACP-länderna. Ska ej förväxlas med den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden, ERDF.

ansträngda statsfinanser. Det är troligt att Sverige kan få en infasning högst t o m 1999, då EG:s budget ska omförhandlas.

Om ingen hänsyn tas till möjligheten att få reduktion, beräknas det svenska bidraget 1995 till EG:s budget till ca 20 miljarder kronor.[7] Bidraget kommer att växa åtminstone fram till år 1999, då det beräknas uppgå till ca 25 miljarder kronor. Det svenska budgetbidragets uppdelning för 1995 ser ut som följer:

Tull	4,9 mdkr
Moms	7,8 mdkr
BNI	6,5 mdkr
Övriga	0,8 mdkr
Totalt	**20,0 mdkr**

Av dessa 20 miljarder beräknas nästan 1 miljard kronor gå till EG:s biståndsfinansiering och kan därmed räknas av mot den svenska biståndsbudgeten.[8]

Vid ett medlemskap går tullintäkterna till Gemenskapen i stället för till statskassan. Sverige får dock behålla 10 procent av tullintäkterna för att finansiera adminstration etc. Sveriges kostnad för överlåtelsen av tullar och införselavgifter motsvaras av inkomstbortfallet beräknat enligt den svenska tulltaxan. EG:s tulltaxa är dock genomsnittligt något högre än den svenska, vilket gör att kostnaden blir lägre. Ungefär 0,7 miljarder kronor av det svenska tullbidraget beräknas bli "automatiskt" finansierat genom den höjda tullsatsen.[9]

Bidraget till EIB beräknas uppgå till ca 4,5 miljarder kronor under perioden 1995-1999 eller knappt 1 miljard kronor per år. Dessa beräkningar bygger på att Sveriges bidrag skulle hamna på ungefär samma nivå som bidragen från medlemsländer med en ekonomi av samma storlek. EIB ger också Sverige möjligheter att låna. Värdet av detta väntas emellertid bli begränsat för den offentliga sektorn.

EG:s bistånd inom ramen för den s k Lomé-konventionen finansieras av EDF. Bidraget till EDF uppskattas till ca 1 miljard kronor per år. Nuvarande avtal mellan EG och de länder som omfattas av Lomé-konventionen löper ut 1994, vilket gör de svenska beräk-

7 Några länder har fått en reduktion på upp till 45 procent det första året. Hur stor reduktion Sverige kan tänkas få det första året är dock osäkert.

8 Av beräknade 25 miljarder kronor 1999 räknas knappt 2 miljarder av mot biståndsavgifter och tullintäkter.

9 Detta belopp är dock mycket osäkert.

ningarna mycket osäkra. Beloppet kan räknas av mot den svenska biståndsramen och ger därför inte upphov till någon merutgift för statskassan.

Tabell 13.2 Resultaträkning för bidraget till EG för den svenska statskassan (miljarder kronor, ungefärliga belopp)

Sveriges bidrag	Kostnader	Intäkter
Det svenska bidraget år 1995 (givet att Sverige inte får någon infasningsperiod)	20	
Biståndsverksamhet som kan räknas av mot den svenska biståndsbudgeten		1,0
Tullbidrag		0,7 [1]
Bidraget till EIB	1	
Bidrag till EES-fonden som upphör vid medlemskap		0,3
Bidrag till EDF	1	
Bidraget till EDF kan finansieras inom den svenska biståndsramen		1,0
Totalt	**22**	**3,0**

[1] Se fotnot 8.

Återflödet

Återflödet till Sverige från EG kommer till största delen att gå till jordbruket och till regionala ändamål. För statsbudgeten får återflödet begränsad betydelse, eftersom det i huvudsak handlar om bidrag direkt till personer och/eller organisationer utan att regering eller riksdag kan påverka det.

Av återflödet till jordbrukssektorn på ungefär 5-9 miljarder kronor beräknas högst 2 miljarder utgöra en direkt besparing för staten. Det rör sig framför allt om möjligheten att låta EG:s återflöde helt eller delvis ersätta direktbidrag till jordbruket, regionala stöd samt råvarukostnadsutjämning.

Återflödet kan däremot på kort sikt ge upphov till ökade skatteintäkter, via direkta och indirekta skatter, till följd av att jordbrukssektorn får ökade inkomster. På längre sikt skulle skatteintäkterna kunna öka genom fastighetsbeskattningen om värdet på jordbruks-

fastigheter stiger till följd av stödet. Effekten på statskassan blir dock mycket liten.

Den svenska statskassan betalar i dag ut ca 2,6 miljarder kronor i regionalpolitiskt stöd. Hur stort det regionalpolitiska stödet till Sverige från EG blir beror på vilka regler som ska tillämpas. Som ett tillägg till EG:s nuvarande regler väntas Sverige få gehör för kriterier som gles befolkning och kyligt klimat. Enligt preliminära bedömningar skulle återflödet från strukturfonderna kunna bli 1-3 miljarder kronor per år. Denna intäkt kommer inte statskassan till del utan går direkt till de program de är avsedda för.

Samtidigt tillkommer emellertid vissa utgifter genom EG:s s k additionalitetsprincip. I korthet innebär den att satsningar från EG:s budget kräver samtidiga nationella satsningar. Hur mycket som måste läggas till varierar beroende på typ av stöd.[10] I Sveriges fall kommer det alltid krävas samtidiga nationella satsningar. Dessa utgifter på bl a regional-, miljö- och strukturområdet uppskattas till 0,5-3 miljarder per år som kommer belasta statskassan.[11] Vissa av de nuvarande statsutgifterna kan upphöra till följd av att vissa stödformer inte är förenliga med EG:s regelverk, t ex olika former av driftsstöd.

Tabell 13.3 Resultaträkning för återflödet från EG för den svenska statskassan (miljarder kronor, ungefärliga belopp)

Återflöde	Kostnader	Intäkter
Jordbruksstöd (5-9 mdkr, dock högst 2 mdkr besparing för staten)		2
Additionalitetsprincipen (beräknad på att Sverige får ett regionalpolitiskt stöd på 1-3 mdkr)	0,5 – 3,0	
Totalt	**0,5 – 3,0**	**2**

10 Se kapitel 12 för EU:s målgrupper och stödnivåer.

11 I bilaga 6 till utredningen beräknas detta till 0,5-1 miljard per år.

Totalt sett skulle medlemskapet medföra en direkt nettokostnad för statskassan om ungefär 19 miljarder år 1995. För 1999 beräknas nettokostnaden för detta bidrag vara ca 23 miljarder.

Samhällsekonomisk värdering av budgetbidrag och återflöde

Problemet med alla beskattningar och omfördelningar är att en krona mycket sällan är värd en krona, åtminstone inte vad samhällsekonomiska effekter beträffar.[12] När en krona tas ut i skatt påverkar den incitamentstrukturen, genom både skatten och den utgift som den används till. Vid ett så pass högt skatteuttag som det svenska ger ytterligare en uttaxerad krona antagligen upphov till effektivitetsförluster, genom att t ex snedvrida sparandets fördelning eller avvägningen mellan fritid och arbete.

Förlusterna uppstår i EG-bidragets fall i ytterligare två led. Stöden är öronmärkta för vissa ändamål och kan därmed snedvrida resursfördelningen. Här handlar det om att pengarna viks för jordbruket respektive regionalpolitiska insatser. En del av stöden är villkorade: för varje krona som Sverige får genom fonderna, ska ytterligare medel skjutas till via den nationella budgeten. För en helhetsbedömning innebär det att man inte enbart kan titta på nettobelopp och nettobidrag:

- För det första är det intressant att se *vart* pengarna går, inte bara *att* de kommer Sverige till godo. I detta sammanhang blir det också viktigt vilka prioriteringar som föregår betalningen till EG-budgeten, dvs vilka sektorer som får krympta anslag eller vilka skatter som höjs. Det är dock en politisk prioritering som bestäms på nationell nivå och inte av några direktiv.
- För det andra måste man beakta inte bara nettot efter in- och utbetalningarna, utan även hur stora bruttoflödena blir. Det privatekonomiska värdet för dem som drar nytta av bidragen kan dock vara mycket stort. En enkel nettostudie kommer därför att grovt underskatta vilka belopp det handlar om.

12 För begreppet samhällsekonomi och skillnaden mellan samhällsekonomisk kostnad och statsfinansiell kostnad: se kapitel 1.

De bidrag Sverige betalar vid ett medlemskap kommer att belasta statskassan. Kostnaderna kan finansieras genom skatter. Detta ger upphov till två typer av kostnader för den privata sektorn. För det första ökar skatteuppbörden och för det andra uppkommer en indirekt kostnad till följd av en snedvridning av resursanvändningen. En skatt på t ex en vara eller tjänst leder till ett högre pris, vilket medför minskad konsumtion. Detta leder till att färre transaktioner kommer till stånd; transaktioner både köparen och säljaren tjänar på. Summan av de två kostnaderna, mätta som förlusten av privat konsumtion per krona i ökad skatteintäkt, är åtgärdens marginalkostnad. Därmed uppstår samhällsekonomiska kostnader som skiljer sig från de statsfinansiella kostnaderna. Hur stor marginalkostnaden är beror på vilken typ av skatt det rör sig om. Klumpsummeskatten är den typ av skatt som inte har några snedvridande effekter, men denna skatt finns inte i praktiken. Hansson (1984) redovisade resultat som tydde på att marginalkostnaden 1979 för mervärdesskatten låg kring 2,3. Den motsvarande marginalkostnaden för en proportionell skatt på arbetsinkomster beräknades till ca 1,7. Marginalkostnaden för en progressiv inkomstskatt är betydligt högre. Efter skattereformen 1991 har marginalkostnaden för inkomstskatten minskat till följd av att progressiviteten minskat. Hur stor marginalkostnaden är i dag vet ingen med säkerhet. Om vi antar att marginalkostnaden ligger någonstans mellan 1,3 och 2 kan följande räkneexempel illustrera den samhällsekonomiska kostnaden: om staten för att finansiera en kostnad på 10 miljarder kronor höjer en skatt skulle detta leda till en samhällsekonomisk kostnad på 13-20 miljarder kronor. Det är inte nödvändigt att höja skatten för att finansiera budgetbidraget till EG. Detta kan också finansieras genom man omfördelar inom budgeten.

Alla samhällsekonomiska effekter av EU-medlemskapets statsfinansiella följder behöver emellertid inte vara negativa. Om en omfördelning inom budgeten leder till att resurserna används effektivare i samhället, t ex genom att man minskar olika snedvridande subventioner, kan de samhällsekonomiska kostnaderna bli *mindre* än de statsfinansiella kostnaderna. Om skatteanpassningen betyder att skattekilarna reduceras är detta en positiv samhällsekonomisk effekt.

Storleken på de samhällsekonomiska effekterna av EU-medlemskapets följder på statskassan kommer med andra ord att bero på hur finansieringen sker och hur utgifterna används.

13.3 Skattekonsekvenser av EES-avtalet och ett medlemskap[13]

Skattereformen 1990 innebar att skatten på inkomster och vinster sänktes kraftigt, samtidigt som avdragsmöjligheterna begränsades och beskattningen blev enhetligare. Skattesatsernas nivå sänktes samtidigt som skattebaserna breddades.

Inom EU varierar beskattningen en hel del mellan länderna. Det finns formellt inga regler för hur skattesystemen ska utformas. Unionen har heller ingen beskattningsrätt i egentlig mening. Eftersom stora skillnader i skatter anses påverka den fria rörligheten för personer, tjänster, varor och kapital kan beskattningen skapa skevheter i konkurrensen eller diskriminera mot övriga EU-länders medborgare och varor.

EG:s bestämmelser på skatteområdet har således kommit att gälla den indirekta beskattningen, inklusive tullar och importavgifter. För momsen samt punktskatterna på alkohol, tobak och mineraloljor finns fr o m 1993 miniminivåer. Genom Enhetsakten 1987 blev majoritetsbeslut den dominerande formen av beslut. På skatteområdet krävs dock fortfarande enhällighet i ministerrådet.

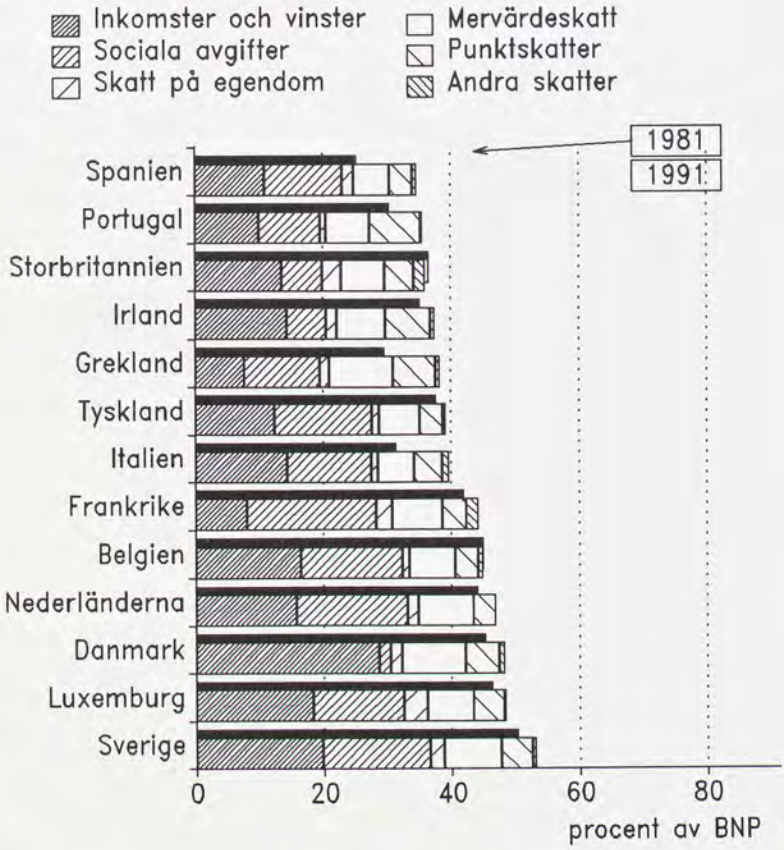
Det finns inga formella anpassningskrav på den svenska beskattningen till följd av EES-avtalet, eftersom frågor som rör skatteharmonisering inte ingår. Det kommer inte heller att uppstå några större ekonomiska anpassningskrav till följd av EES-avtalet. Flertalet begränsningar kommer att finnas kvar när det gäller den gränsöverskridande handeln. Konsumenterna får fritt föra in varor för bara 1 000 kronor. Därefter måste de betala den svenska mervärdesskatten.

Vid ett EU-medlemskap har de formella anpassningskraven endast i enstaka fall någon betydelse för den svenska statskassan. Konsekvenserna är relativt enkla att kvantifiera. Osäkerheten på detta område ligger i att det inom EU pågår ett ständigt arbete med att harmonisera de olika ländernas skattesystem på en mängd områden. Det gör det osäkert vilka formella krav som kommer att gälla i framtiden. Dessutom kräver beslut som rör skattefrågor enhällighet,

13 Referensscenariot i bilaga 6 är långsiktigt och sträcker sig till år 2030. Detta för att belysa effekterna av en ökad andel äldre på offentlig verksamhet och för att visa de långsiktiga effekterna av en ökande statsskuld.

vilket gör att det är svårt att säga i vilken takt eventuell harmonisering kommer att ske.

Diagram 13.3 Skatteinkomster 1991 (procent av BNP)



Källa: OECD.

De anpassningskrav som följer av ekonomiska och konkurrensmässiga skäl är däremot betydligt svårare att kvantifiera. Eftersom EG i de flesta fall sätter upp minimiregler, kommer det sällan uppstå några *direkta* krav på Sverige att anpassa skattesystemet. Genom den ökade konkurrensen kan det dock bli nödvändigt att anpassa åtminstone en del skatter. Vilka dessa skatter blir beror i hög grad på skattebasernas olika rörligheter. Kapital är exempel på en mycket lättrörlig skattebas, medan bostadsfastigheter är exempel på en trögrörlig skattebas. Sveriges geografiska läge gör att Sverige troligen inte behöver sänka skatterna ända ner till EU-ländernas miniminivåer. Sverige kommer i viss utsträckning vara beroende av Danmarks skattepolitik, eftersom Danmark ligger nära Sverige och redan är medlem i EU. Dessutom beror den takt i vilken Sverige måste anpassa sina skatter på hur snabbt den inre marknaden integreras.

Det finns dessutom några områden där utfallet av ett EU-medlemskap inte är entydigt. Dels beror det på vilken regeltolkning som kommer att göras, dels på vad de svenska förhandlingarna ger för resultat.

Direkta effekter

Ett medlemskap i EU innebär inga formella anpassningskrav vad gäller beskattning av arbetsinkomster, kapitalbeskattning eller fastighetsskatt. För företagsbeskattningen finns vissa anpassningskrav, t ex vad gäller utdelning från dotterbolag till moderbolag och reglerna för förlustutjämning. Dessa bedöms dock inte få några statsfinansiella effekter.

När det gäller indirekta skatter kan det dock finnas vissa statsfinansiella effekter.

Mervärdesskatten

Mervärdesskattens *skattebas* har sedan flera år varit densamma inom EU-länderna. Principen är att alla varor och tjänster beskattas.[14] Mervärdeskattenivåerna har dock varierat i högre grad än det totala skattetrycket mellan länderna. Irland hade 1993 fem olika momsnivå-

14 Undantagen är bl a sjukvård, utbildning, kultur, postväsende, bank- och försäkringsverksamheter, spelverksamheter samt uthyrning av bostäder.

er från 2,7 till 21 procent. Belgien, Italien och Luxemburg hade fyra olika nivåer. Bara Danmark och Storbritannien hade enhetlig moms (25 respektive 17,5 procent).

Inom EU gäller fr o m den 1 januari 1993 att normalskattesatsen ska vara minst 15 procent. Vidare är det tillåtet för de länder som önskar att för vissa varor och tjänster tillämpa en eller högst två olika skattesatser om minst 5 procent. De varor som inkluderas är t ex livsmedel, värme och el, persontransporter, böcker och tidningar. Som en eftergift åt främst Storbritannien beslutades att de momsnivåer som gällde den 1 januari 1991 skulle accepteras, även om de låg under 5 procent, under en övergångsperiod fram till slutet av 1996.[15]

Tabell 13.4 Mervärdesskattesatser i EU-länderna samt för Sverige, Norge och Finland januari 1993

	reducerad skatt	normal skatt	förhöjd skatt
Belgien	1/6/12	19,5	-
Danmark	-	25	-
Frankrike	2/15,5	18,6	-
Grekland	4/8	18	-
Irland	2,7/10/12,5	16/21	-
Italien	4/9/12	19	-
Luxemburg	3/6	12/15	-
Nederländerna	6	17,5	-
Portugal	5	16	30
Spanien	3/6	15	-
Storbritannien	-	17,5	-
Tyskland	7	15	-
Finland	-	22	-
Norge	-	22	-
Sverige	*12/21*[1]	*25*	-

[1] 12 procent gäller fr.o.m den 1 juli 1993.
Källa: EG-kommissionen.

15 The Economist's guide to the EC (1993).

Bland EU-länderna har bl a Danmark och Portugal en hög moms. Både Storbritannien och Irland har en lång rad momsfria varor. Inte mer än 40 procent av den privata konsumtionen omfattas av mervärdesskatt.[16] I de flesta andra länderna är omfattningen ca 90 procent.

För Sveriges del är ca 70 procent av den privata konsumtionen momsbelagd. Sedan den 1 juli 1993 tillämpas tre mervärdesskattesatser:

1. En allmän moms om 25 procent.
2. Livsmedel och restaurangverksamhet har en moms på 21 procent.
3. Personliga transporter, hotell och rumsuthyrning samt skidliftar momsbeläggs med 12 procent.

I Sverige är de momsfria varorna i stort sett desamma som inom EU, dvs sjukvård och utbildning. Skattereformen innebar en betydande anpassning till EG:s regler för vilka varor och tjänster som ska beskattas. Sverige har dock områden som är momsbefriade. Det gäller inträde till kulturevenemang som teatrar, konserter, vissa sportevenemang etc. Vidare är allmänna nyhetstidningar, läkemedel och försäljning av bostäder momsfria.

Sverige har begärt undantag på dessa områden. Om sådana inte är möjliga, kan Sverige välja att använda sig av den reducerade mervärdesskatten. I en nyligen publicerad utredning (SOU 1993:75) föreslås en momssats om 12 procent på böcker, allmänna nyhetstidningar och tidskrifter som skulle kunna leda till en ökad skatteintäkt på ca 1 miljard. Det ser i dag ut som om Sverige inte kommer att behöva momsbelägga dagstidningar. Då finns heller inte några formella krav från EU:s sida på anpassning.

Punktskatter

När det gäller punktskatter på reklam och tobak finns formella krav på anpassning. Bedömningen är att vissa delar av reklamskatten måste slopas, vilket ger en nettobudgeteffekt om ca 0,5 miljarder kronor.

16 Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG, Svenska Kommunförbundet (1992).

Vad gäller tobaksvaror och framför allt cigaretter finns vissa formella anpassningskrav som innebär att skatten måste höjas. Eftersom tobaksvaror tillhör de mest gränshandelskänsliga varorna kommer troligen inte priset att höjas. I stället väntas handelsmarginalerna minska till nivåer som gäller i andra länder. Sannolikt minskar intäkterna för statskassan på grund av ökad gränshandel. Vi återkommer i nästa avsnitt till de indirekta anpassningskraven som uppstår till följd av ökad gränshandel.

Sverige har i dag två olika skattesatser för energi. Dessutom sker en skattedifferentiering för oljeprodukter med hänsyn till miljöklasser, något som strider mot EG:s mineraloljedirektiv, som bara tillåter en skattesats per oljeprodukt. Skattesystemet på detta område innefattar gemensamma regler för beskattningen av olika mineraloljor, såsom bensin, diesel och gasol. Sverige får troligen behålla skattedifferentieringen. Detta innebär att skatteintäkterna sannolikt blir oförändrade.

Tabell 13.5 Punktskattenivåer i EU-länderna år 1993
(kronor per liter, beräknade efter kursen 1 ecu = 9,22 kronor)

	min	svensk skatt
Sprit (40 %)	20,3/36,9	174,5
Vin	0	26,7
Champagne (10-13 %)	0	26,7
Starkvin (16-19 %)	4,2	47,5
Folköl [I]	0,6	3,0
Mellanöl	0,8	8,5
Starköl	0,4	12,5
Bensin: blyad	3,1	4,4 [II]
Bensin: oblyad	2,6	3,9
Dieselolja	2,3	2,2–2,8
Eldningsolja 1, miljöklass 3 [III]	166 kr/m^3	1 460 kr/m^3
Eldningsolja 5, miljöklass 3 [III]	120 kr/ton	1 460 kr/m^3
Eldningsolja 5, industrisektorn	120 kr/ton	230 kr/l

[I] 18,87 ecu/100 liter/procent alkohol.
[II] Varav 0,74 kronor i koldioxidskatt.
[III] Svavelskatt ej medräknad.
Källa: Finansdepartementet.

Indirekta effekter

För de ekonomiskt betingade anpassningskraven finns ett mått av valfrihet både när det gäller hur långt anpassningen ska gå och hur snabbt den ska ske. Det gäller oavsett vilken form av integration Sverige väljer. Trycket på anpassning ökar ju snabbare integrationen med den inre marknaden sker.

Sverige kan mycket väl behålla ett högre skattetryck än EU-länderna givet att mindre rörliga skattebaser, t ex fastighetsskatt, beskattas i högre grad. Skattesatser på mer lättrörliga skattebaser – kapital är det tydligaste exemplet – kommer att behöva ligga på EU-nivå.

Vilka skattesatser som i så fall bör sänkas blir beroende av två saker:

1. dels hur rörlig skattebasen är,
2. dels vilka skatter som anses viktigast för den långsiktiga tillväxten.

Påverkan på inkomstskatter vid EES-avtalet och ett EU-medlemskap

Arbetskraften är den största direkta skattekällan. 1991 svarade skatt på arbetsinkomster och socialförsäkringsavgifter för 64 procent av de svenska skatteintäkterna. I EU var motsvarande siffra år 1989 54 procent.[17] Vilka krav kommer då EES-avtalet och ett EU-medlemskap att ställa på den svenska beskattningen av arbetskraft?

Genom EES-avtalet har svenskar fått ökade möjligheter att arbeta och studera i andra EES-länder. Det omvända gäller naturligtvis också: andra EES-medborgare får arbeta och studera i Sverige. Denna utveckling kan komma att förstärkas vid ett EU-medlemskap.

Det är emellertid inte troligt att den fria rörligheten för arbetskraft ger några omedelbara effekter på beskattningen av arbetskraft. Inom EU har rörligheten varit låg vilket till stor del kan förklaras av språkliga och kulturella skillnader. Arbetskraften kan därför åtminstone på kort sikt anses trögrörlig. Även en relativt liten utflyttning av arbetskraft kan dock få konsekvenser om det är svårersättlig personal som flyttar.

17 Långtidsutredningen 1992.

Tabell 13.6 Marginalskatt, inkomståren 1992 och 1993 samt skatteuttag 1992 i Sverige och EU-länderna (procent)

	Marginalskatt i inkomstbeskattningen 1992		Skatteuttag 1992 för en genomsnittlig industriarbetare			Marginalskatt i inkomstbeskattningen 1993	
	Lägsta	Högsta	Skatt a)	Skatt b)	Skatt c)	Lägsta	Högsta
Sverige	*23*	*51*	*28*	*28*	*47*	*24*	*51*
antal länder över	3	8	1	5	2	4	7
antal länder under	9	4	10	5	6	8	4
Belgien	32	62	23	36	50	32	62
Danmark	52	70	45	47	47	52	68
Frankrike	5	57	8	26	45	5	57
Grekland	18	50	–	–	–	41	46
Irland	29	52	23	31	38	27	48
Italien	10	50	19	28	51	10	51
Luxemburg	12	52	12	24	34	12	52
Nederländerna	13	60	12	42	47	13	60
Portugal	15	40	6	17	34	15	40
Spanien	20	56	12	18	37	20	56
Storbritannien	20	40	18	26	33	20	40
Tyskland	19	53	19	37	47	19	53

a = Skatt i % av bruttolön; b = Skatt + egenavgift i % av bruttolön
c = Skatt + egenavgift + arbetsgivaravgift i % av bruttolön + arbetsgivaravgift.
Källa: OECD The tax/benefit position of produktion workers. Commission of the European Communities – Social protection in the member states of the Community.

Jämfört med EU-länderna är den svenska marginalskatten numera konkurrenskraftig. Det innebär att det inte finns några direkta anpassningskrav på beskattningen av arbetsinkomster till följd av ett EU-medlemskap. Inte heller arbetsgivaravgifterna påkallar några direkta åtgärder. Sverige ligger visserligen aningen över EU-genomsnittet. Men det finns länder som har högre arbetsgivaravgifter än Sverige. Den stora skillnaden mellan Sverige och EU-länderna är att skatteinslaget i avgifterna genomgående är större i Sverige än i EU.[18] Sambandet mellan vad man betalar in och vad man får i utbyte är med andra ord svagt. Det behöver i sig inte vara något

18 Sverige, Europa och skatterna. Finansdepartementet (1992).

problem så länge människorna anser att värdet av de förmåner de får är högre än de avgifter de betalar in. Vissa grupper av arbetskraften, t ex de högutbildade, kan dock finna att värdet av förmånerna understiger avgiften. En något högre flyttbenägenhet bland dessa grupper skulle påverka skattebasen negativt. Det kan därför bli nödvändigt att öka sambandet mellan inbetalade avgifter och erhållna förmåner i socialförsäkringssystemen.

Påverkan på kapitalskatter

Vid en första anblick har Sverige inte särskilt höga kapitalskatter. Den svenska skatten på kapitalinkomster var 30 procent 1993. Den 1 januari 1992 sänktes arvs- och gåvoskatten. Den högsta skattesatsen är nu 30 procent. Förmögenhetsskatten försvinner 1995. I EU uppgick skatterna på aktier och räntor 1991 i genomsnitt till 34,8 procent respektive 24 procent. EU-länderna har dock till följd av olika lättnader i praktiken ofta lägre kapitalbeskattning. Från och med 1994 halveras den svenska aktievinstbeskattningen. Samtidigt slopades också dubbelbeskattningen på utdelade bolagsvinster.

Det finns inga formella anpassningskrav vad gäller kapitalbeskattningen. De finansiella tillgångarnas rörlighet gör det dock svårt för Sverige att behålla några större avvikelser. Kapitalmarknaderna är globala. Anpassningskravet finns därmed oberoende av om Sverige väljer att vara med i den inre marknaden eller att stå utanför. Ett återinförande av regleringar (som är oförenliga med såväl EU-medlemskap som med EES-avtal) bedömer vi inte som ett realistiskt alternativ.

De statsfinansiella effekterna av en sänkning av kapitalinkomstskatten beräknas bli begränsade, åtminstone på kort sikt. Orsaken är att de inkomster som beskattas med kapitalinkomstskatt i stort sett överensstämmer med de avdrag som ligger till grund för skattereduktion i inkomstläget kapital.

Sverige har en mycket förmånlig företagsbeskattning. Om man tar hänsyn även till realisationsvinstbeskattningen förändras emellertid bilden något. Sammantaget tyder dock jämförelserna på att villkoren för den svenska realkapitalbildningen är internationellt sett konkurrenskraftiga, och det finns därmed inte några ekonomiska anpassningskrav att sänka skatter på det här området.

Påverkan på varubeskattningen

EG:s inre marknad innebär att privatpersoner får köpa varor för personligt bruk i ett EU-land till där gällande skattesatser, utan att det tillkommer någon skatt när varan införs till ett annat EU-land.[19] Hur omfattande gränshandeln blir beror framför allt på skillnader i prisnivån, sedan hänsyn tagits till tranportkostnader och andra transaktionskostnader. Dessutom beror omfattningen av gränshandeln på hur stor del av landets befolkning som bor nära gränserna.
För att utröna om Sverige måste justera skatten måste två frågor beaktas:

1. dels hur konsekvenserna för statens inkomster blir vid bibehållen skattenivå,
2. dels hur mycket skatten måste sänkas för att förhindra "besvärande" gränshandel vid bibehållen skattesats.

Ur statsfinansiellt perspektiv bör det alternativ väljas som ger upphov till lägst skattebortfall.

När det gäller tobak och alkohol är risken (ur statsfinansiellt perspektiv) för gränshandel stor, vilket kan leda till att det finns starka krav på anpassning av dessa punktskatter. Priset på cigaretter varierar mycket mellan EU-länderna. Hur stor privatimporten blir är naturligtvis osäkert. Om 10-20 procent av försäljningen i Sverige ersätts med privatimport beräknas skatteintäkterna minska med 1-1,5 miljard.

Vid en bibehållen skattenivå på alkohol väntas gränshandeln öka och skattebasen minska vilket leder till minskade skatteintäkter. Sverige förhandlar om en särlösning om införselreglerna som kan komma att leda till vissa begränsningar.

Vid ett mörkertal på ca 25 procent (SOU 1991:52) beräknas i bilaga 6 att en sänkning av skatten på vin, sprit och starköl skulle innebära ett skattebortfall på 3-4 miljarder, förutsatt att konsumtionsökningen blir 10-20 procent. Det skulle bli ungefär samma skattebortfall om Sverige i stället valde att behålla skattenivån med ökad gränshandel och förmodligen fortsatt hög hembränning som resultat.

För övriga varor är risken för gränshandel mindre, åtminstone på kort sikt. Ett undantag är sällanköpsvaror som det är relativt lätt att köpa utomlands och transportera hem, t ex TV, kyl och frys.

19 Undantaget bilar och båtar.

På längre sikt kan man förvänta sig hårdare konkurrens, vilket skulle kunna leda till att anpassningstrycket på mervärdesskatten ökar. Bedömningar som gjorts av Andersson (1992) och Finansdepartementet (1992) är att den genomsnittliga svenska momsnivån inte kan överstiga 18-19 procent respektive 20 procent. Dessa undersökningar gjordes emellertid innan den svenska kronan deprecierades. Gentemot ecun har kronans värde därefter fallit med ca 20 procent. Risken för en kraftigt ökad gränshandel bör därför på kort sikt vid bibehållet kostnadsläge vara liten vid ett medlemskap i EU.

På längre sikt kan dock den ökade konkurrensen och en ökad medvetenhet om prisskillnader leda till mer enhetliga prisnivåer på jämförbara varor. Prisdifferenserna skulle därmed i ökad utsträckning bero på skillnader i skattesatser.

Sverige kan därför på sikt, enligt Fölster/Lindström i bilaga 6, tvingas sänka momsen med 3-4 procentenheter. Varje procentenhets minskning av mervärdesskatten innebär grovt räknat en nettoeffekt för den konsoliderade offentliga sektorn med ca 4 miljarder kronor. Enligt deras bedömningar skulle skattebortfallet bli minst 15 miljarder.

Det finns dock många faktorer som talar för att denna anpassning kan dröja, eller till och med utebli. Ett skattebortfall på 15 miljarder skulle, enligt finansdepartementet, aktualiseras först på lång sikt. Anpassningen kommer i takt med att kronan stiger i värde, och i takt med att marknaderna integreras. På sikt kan Sverige förmodligen inte avvika från EU:s skattenivåer.

En ytterligare faktor utöver den svaga kronan som talar mot att det skulle bli några större anpassningskrav är det ökade behovet av välfärdstjänster av demografiska skäl, t ex inom sjukvård och äldreomsorg, i flera EU-länder. Ett exempel härpå är Tyskland som sannolikt kommer att behöva öka sitt skatteintag för att tillgodose framtida behov. Om Tyskland i ett sådant fall skulle välja att höja momsnivån minskar trycket på Sverige att sänka sin momsnivå.

Det dock mycket svårt att säga vilka anpassningskrav som det svenska mervärdesskattesystemet i praktiken ställs inför. Det saknas entydiga resultat om hur stora avvikelserna kan vara när det gäller konsumtionsskatterna. Ett flertal amerikanska studier har gjorts som visar att konsumenterna är känsliga för skatteskillnader, framför allt om städer som ligger nära varandra har olika omsättningsskatter. En studie av Walsh och Jones (1988) visar att en sänkning av omsättningsskatten med 1 procentenhet gav upphov till handel i kommu-

nerna utmed gränsen med ca 5,9 procent.[20] Effekten avtar ju längre bort från gränsen man kommer, eftersom bl a transportkostnader tillkommer. (Danmark har t ex kunnat behålla sin höga skattesats på 25 procent utan att för den skull hittills ha noterat något kraftigt uppsving i gränshandeln.) Sveriges geografiska läge gör att Sverige inte har samma krav som t ex Luxemburg på att anpassa sina mervärdesskatter. Givet att kronan apprecieras långsamt kommer anpassningen av mervärdesskatten att kunna ske gradvis under perioden.

Vår bedömning blir därför att det framtida förväntade skattebortfallet kan väntas ligga någonstans mellan *0-15 miljarder kronor*. Hur snabbt anpassningskraven kommer beror på i vilken takt kronans värde ökar och huruvida EU-länderna som ligger närmast Sverige väljer att höja momsnivåerna i sina länder för att möta det ökade behovet av välfärdstjänster.

Tabell 13.7 Kostnader för de formella och informella anpassningskraven som påverkar statskassan av ett EU-medlemskap (miljarder kronor, ungefärliga belopp)

Formella anpassningskrav	*0,5*
Slopad reklamskatt	0,5
Ekonomiska anpassningskrav	*4,0–20,5*
Tobaksbeskattningen vid 10–20 % bortfall på grund av ökad privatimport	1,0–1,5
Alkoholbeskattningen vid en konsumtionsökning på 10–20 % och mörkertal på 25 %	3,0–4,0
Anpassning av mervärdesskatten (till i genomsnitt 20 %); anpassningen kommer att ske över ett antal år	0,0–15,0
Summa Sveriges anpassningskrav, formella och ekonomiska	**4,5–21,0**

20 Se Andersson (1992) bilaga 2 till Långtidsutredningen 1992 för en presentation av flera amerikanska studier som visar på att gränshandeln påverkas av olika omsättningsskatter.

Skillnaden medlemskap, EES-avtalet och utanför-alternativet

Gränskontroller

Vid ett EU-medlemskap tas gränskontrollerna mellan Sverige och EU bort. De kommer emellertid att vara kvar mot tredje land. Det innebär ändrade arbetsuppgifter för tullverket och en del andra myndigheter. Vissa uppgifter försvinner. Andra tillkommer. Då det gäller varukontrollen kan man mycket grovt räkna med att ungefär tre fjärdedelar av arbetsuppgifterna – motsvarande exporten/importen till eller via EU-länderna – faller bort. Samtidigt ökar arbetsbelastningen för gränskontroller mot tredje land, eftersom Sverige även ska bevaka de andra EU-ländernas intressen. Totalt sett bör det dock uppstå en nettobesparing genom ändrade rutiner för varukontrollen.

När det gäller personkontroller kommer det troligen inte på kort sikt innebära några större besparingar eftersom EU-länderna inte har avvecklat personkontrollerna fullt ut. Storbritannien har t ex sina personkontroller kvar. I takt med att dessa kontroller avvecklas kommer personkontrollen i mindre utsträckning att falla på tullverket.

Kraven kommer emellertid att öka på andra myndigheter när gränskontrollerna tas bort, t ex kustbevakningen och polisen. Det finns en risk att borttagandet av gränskontrollerna leder till ökad brottslighet. Dessa brott kommer att behöva bekämpas på annat sätt än via gränskontrollerna, t ex via förbättrat internationellt samarbete. För att öka det internationella samarbetet kan det bli nödvändigt att bygga upp olika nätverk, vilket kommer att vara kostsamt. Många av dessa åtgärder krävs emellertid oavsett om Sverige ansluter sig till EU eller inte. Det beror på utvecklingen av den internationella brottsligheten.

På lite längre sikt bör det dock finnas möjligheter till besparingar genom slopade gränskontroller även när man beaktat de nya krav som uppkommer. Dessa besparingar skattas till mellan 200 och 400 miljoner kronor.[21]

21 Se UD/H (1993). De riktigt stora besparingarna finns att göra i företagen.

Tillväxten

Genom EES-avtalet får Sverige tillträde till den inre marknaden vilket kommer att leda till ökade investeringar och ökad tillväxt. Den inre marknaden kommer även leda till *ökad konkurrens* som i sin tur via strukturomvandling skapar tillväxt i ekonomin. Detta i sin tur kommer att öka skatteintäkterna.

Ett EU-medlemskap väntas leda till ytterligare ökningar i tillväxten genom skärpt konkurrens, större investeringar och därmed ökande skatteintäkter.

Räntans effekter på statsskulden

Om ett medlemskap leder till att omvärldens tilltro till den svenska ekonomin ökar, kan den svenska räntan komma att sänkas. Beräkningar från bl a IMF, Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet tyder på att en sänkning av räntan med 1 procentenhet leder till en ökning av BNP med ca 0,5 procent på två år.

Den offentliga sektorns resurser kan komma att påverkas genom att räntan har betydelse för statsskuldens finansiering.

Den svenska statsskulden uppgår i dag till ca 1 000 miljarder kronor, varav ca 700 miljarder i inhemsk valuta. 1 procentenhets lägre ränta skulle på några års sikt minska kostnaden för finansiering av statsskulden med 5-10 miljarder per år, räknat på den nuvarande statsskulden.

13.4 Effekter för den skattefinansierade sektorn

Den skattefinansierade sektorn är i Sverige klart större än i de övriga EU-länderna. Den sysselsätter en tredjedel av den arbetande befolkningen, jämfört med en femtedel i EU.[22] Dess totala resursförbrukning tar 28 procent av BNP i anspråk. Till det kommer transfereringar i form av pensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring etc motsvarande drygt 40 procent av BNP. För EU-länderna som

22 Bilaga 6 till utredningen.

genomsnitt uppgår den offentliga sektorns konsumtion till bara drygt hälften av den svenska – 16 procent av BNP.

Trots det skiljer sig inte konsumtionen av välfärdstjänster nämnvärt i Sverige jämfört med EU-länderna. De kvarvarande skillnaderna håller dessutom på att jämnas ut. Skillnaden ligger i att Sverige i mycket högre utsträckning än andra länder offentligt finansierar dessa tjänster.

Följaktligen är skatteinkomsterna högre i Sverige. Skattekvoten, dvs de totala skatterna och avgifterna som andel av BNP, var 1992 51 procent.[23] Genomsnittet i EU var 40 procent. Genom den svaga statsfinansiella situationen och den redan höga skattekvoten i Sverige är därför den skattefinansierade sektorns möjligheter till ytterligare resurstillskott begränsade.

Internationaliseringen begränsar manöverutrymmet. Ju större rörlighet och ju lättare människor kan flytta sina arbetsinsatser, varuinköp och investeringar, desto mer kringskuren blir möjligheterna att ha en beskattning som avviker från omvärlden. Samtidigt ökar behoven av välfärdstjänster av demografiska skäl, t ex inom sjukvården och äldreomsorgen. Det demografiska trycket är dock väsentligt högre i de flesta andra västeuropeiska länder, vilket minskar Sveriges skatteproblem i den utsträckning även konkurrentländerna ökar sina offentligt finansierade tjänster. Enligt Långtidsutredningen hamnar Sverige delvis högt till följd av skillnader i beräkningssätten mellan olika länder.

Långtgående aktiviteter för att effektivisera sektorn och minska kostnaderna har vidtagits till följd av det stora svenska budgetunderskottet. Ytterligare åtgärder är sannolikt oundvikliga. Internationaliseringen och integrationen med Västeuropa, vilken form den än tar, kommer därför även i fortsättningen att påverka det svenska skattesystemet. Underlaget för den skattefinansierade sektorn kommer sannolikt att minska. Vilka konsekvenser det får är framför allt en inhemsk politisk fråga. Olika former av integration ger dock olika effekt på systemet och dess uppbörd, bl a vad gäller de indirekta skatterna.

23 Proposition 1992/93:150.

Tabell 13.8 Sociala utgifter, bruttonationalprodukt per capita och strukturen på de offentliga utgifterna

	Sociala utgifter per capita,[I] Index EU-genomsnitt = 100	BNP 1991 per capita,[I] Index OECD-genomsnitt = 100	Offentlig konsumtion % av BNP 1990	Offentliga utgifter % av BNP 1992[II]
Belgien	112	98	14,3	50,8
Danmark	128	99	24,8	59,5
Frankrike	126	103	18,0	52,0
Grekland	31	44	21,2	48,3
Irland	57	65	15,7	43,9
Italien	100	95	17,3	44,1
Luxemburg	148	120	16,3	-
Nederländerna	126	93	14,8	54,7
Portugal	34	52	16,7	46,1
Spanien	51	72	15,2	45,1
Storbritannien	88	88	19,9	49,7
Sverige	*157*	*94*	*27,1*	*67,3*
Tyskland	136	72	15,2	45,1
EU-genomsnitt	**100**	**87**	**16,4**	**49,4**

[I] Justerad för prisnivån.
[II] Räknat netto ränteutgifter.
Källa: Eurostat, 1992.

EES-avtalet innebär ganska blygsamma belastningar på statsbudgeten. Ett EU-medlemskap betyder däremot som framgått av detta kapitel att statskassan utsätts för en påfrestning i form av inbetalningar. Å andra sidan kan en högre tillväxt efter ett antal år mer än väl kompensera detta.

Oavsett integrationsform står således den offentliga sektorn inför mycket stora omställningar.

13.5 Sammanfattning

EES-avtalet

- Sverige kommer med EES-avtalet att betala ett bidrag till EU på ca 800 miljoner kronor som belastar statskassan.
- EES-avtalet väntas leda till ökad tillväxt genom ökad konkurrens och ökade direktinvesteringar. Ökad tillväxt ger ökade skatteintäkter.

Tabell 13.9 Resultaträkning för statskassan av ett EU-medlemskap (miljarder kronor, ungefärliga belopp)

	Kostnader	Intäkter
Sveriges bidrag	*22,0*	*3,0*
Det svenska bidraget år 1995 (givet att Sverige inte får någon infasningsperiod)	20,0	
Biståndsverksamhet som kan räknas av mot den svenska biståndsbudgeten		1,0
Tullbidrag		0,7
Bidraget till EIB	1,0	
Bidrag till EES-fonden som upphör vid medlemskap		0,3
Bidrag till EDF	1,0	
Bidraget till EDF kan finansieras inom den svenska biståndsramen		1,0
Återflöde	*0,5–3,0*	*2,0*
Jordbruksstöd (5–9 mdkr, dock högst 2 mdkr besparing för staten)		2,0
Additionalitetsprincipen (beräknad på att Sverige får ett regionalpolitiskt stöd på 1-3 mdkr)	0,5–3	
Summa Sveriges bidrag och återflöde	**22,5–25**	**5,1**

EU-medlemskap

- Det budgetbidrag Sverige måste betala vid ett EU-medlemskap beräknas belasta statskassan med mellan 19 och 23 miljarder kronor. Sverige kan eventuellt komma att få en s k "infasningsperiod", vilket skulle innebära att kostnaden blir lägre under en period om högst fem år.
- Återflödet till Sverige kommer först och främst att gå till jordbruket och regionala ändamål. Endast ett mindre belopp kan väntas komma statskassan till del. Besparingen beräknas till ca 2 miljarder kronor. För att erhålla regionalpolitiskt stöd kräver dock additionalitetsprincipen att Sverige själv bidrar med en del resurser. Denna kostnad för statskassan beräknas bli 0,5-3 miljarder kronor.
- Vid ett medlemskap kommer Sverige att behöva slopa reklamskatten. Detta väntas ge upphov till en statsfinansiell kostnad på 0,5 miljard kronor.
- De ekonomiska anpassningskraven, som uppkommer genom ökad gränshandel, beräknas innebära en statsfinansiell kostnad om ca 4-21 miljarder kronor.
- Borttagandet av gränskontroller ger statskassan något minskade kostnader, och har skattats till mellan 200 och 400 miljoner kronor.
- Konkurrensen väntas bli hårdare och investeringarna väntas öka i jämförelse med EES-avtalet, vilket bör leda till ökad tillväxt och ökade skatteintäkter. På sikt kan detta t o m ge en positiv nettoeffekt på statskassan.
- Ett beslut om EU-medlemskap kan leda till sänkta räntor, vilket innebär att räntebetalningarna av statsskulden blir lägre. Hur mycket är dock svårt att säga.

De samhällsekonomiska konsekvenserna

Staten är emellertid bara en del av Sverige. För att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av statens kostnader och intäkter måste man se hur kostnaderna finansieras och hur intäkterna fördelas i ekonomin.

Tabell 13.10 Kostnader för de formella och informella anpassningskraven som påverkar statskassan av ett EU-medlemskap

Formella anpassningskrav	*0,5*
Slopad reklamskatt	0,5
Ekonomiska anpassningskrav	*4,0–20,5*
Tobaksbeskattningen vid 10-20 % bortfall på grund av ökad privatimport	1,0–1,5
Alkoholbeskattningen vid en konsumtionsökning ökning på 10–20 % och mörkertal på 25 %	3,0–4,0
Anpassning av mervärdesskatten (till i genomsnitt 20 %); anpassningen sker över ett antal år	0,0–15,0
Summa Sveriges anpassningskrav, formella och ekonomiska	**4,5–21,0**

Om de statsfinansiella kostnaderna finansieras genom skattehöjningar kommer den samhällsekonomiska kostnaden troligen att bli större än den statsfinansiella kostnaden. Hur mycket större är dock inte möjligt att säga, eftersom det beror på vilka skatter som höjs. Skatter har mer eller mindre snedvridande effekter. Den samhällsekonomiska kostnaden kan bli mellan 1,3 till 2 gånger högre än den statsfinansiella kostnaden om finansieringen sker med skattehöjningar.

Det är dock inte nödvändigt att finansiera budgetbidraget via skattehöjningar. Det kan också ske genom omfördelningar i budgeten. Genom att exempelvis ta bort eller sänka vissa subventioner kan resurserna i samhället komma att användas effektivare. I så fall blir den samhällsekonomiska kostnaden lägre än den statsfinansiella kostnaden.

Av det återflöde som Sverige väntas få vid ett EU-medlemskap kommer endast ett mindre belopp statskassan till del. Merparten är öronmärkta för jordbrukssektorn och regionalpolitiska åtgärder. Det är inte säkert att återflödet hamnar där det skulle vara effektivast ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utformningen av den offentliga sektorns verksamheter, och deras finansiering, är emellertid ytterst en politisk prioritering som den svenska riksdagen och de svenska kommunerna gör. Hur den skattefinansierade sektorn ska se ut, liksom omfånget av den, är alltså ett

val Sverige själv har att träffa. Den internationella integrationen spelar en viktig roll. Men relationen till just EU påverkar därvidlag högst marginellt.

Ruta 13.1 – Vad kan medlemskapet få för statsfinansiella effekter?

Ett räkneexempel

Effekterna för statskassan beror på ett samspel mellan många olika faktorer. En del av dessa (t ex skattebortfallet och budgetbidraget) går att ange som intervall medan andra effekter (t ex tillväxtens följder för skatteintäkterna) visserligen är viktiga, men svåra att ange storleken av. Följande räkneexempel kan dock åskådliggöra de storleksordningar som kan bli aktuella.

I kalkylen nedan ser vi endast till investeringarnas utveckling. Som ett räkneexempel använder vi oss av skattningarna i bilaga 7 (presenterade i kapitel 6) och applicerar dem på finansdepartementets tillväxtprognos fram till 1998. Därefter antar vi schablonmässigt en tillväxttakt på 2 procent per år.

Vår utgångspunkt är 1992 års prisnivå. Efter fem år skulle Sverige då kunna ha en BNP som är 35 miljarder kronor högre än i EES-alternativet. Om vi antar ett skattetryck på 50 procent - det finns enligt våra bedömningar inte några ekonomiska eller formella krav på att sänka skattetrycket - innebär det en förstärkning av statskassan om ca 17 miljarder kronor genom att tillväxten ökat till följd av investeringarna.

Efter fem år kommer Sverige troligen att betala full avgift till EU. Det statsfinansiella nettot för budgetbidraget kan då beräknas till ca 19 miljarder kronor.

Så här långt skulle ett medlemskap, enligt vårt räkneexempel, innebära att statskassan förlorar 2 miljarder kronor, vilket kan anses vara försumbart.

Till de formella anpassningskraven ska läggas de ekonomiska anpassningskraven, som enligt våra beräkningar uppgår till mellan 4 och 21 miljarder kronor. Merparten (uppemot 15 miljarder) härrör från en eventuell anpassning av mervärdesskatten.

Det är, vilket framgår ovan, omöjligt att på förhand säga vilka faktiska anpassningskrav på momsen som de fyra rörligheterna och slopandet av gränskontrollerna kommer att innebära.

Men om man antar att anpassningskravet växer i takt med kronans värde, men samtidigt noterar att grannländer som Tyskland har ett tryck på att höja sitt skatteuttag, kan man kanske för räkneexemplets skull anta en momsanpassning om 5-7 miljarder kronor om fem år att lägga till de 5 miljarder som följer omedelbart på tobak och alkoholskatter.

Detta skulle innebära ett ekonomiskt anpassningskrav som påverkar statskassan med ett bortfall om 10-12 miljarder kronor ytterligare år 2000. Om man ser till nettot i statskassan om fem år skulle detta då innebära minus ca 12 miljarder kronor. Beloppet måste täckas via skattehöjningar, rationaliseringar och avgiftsfinansiering.

I sammanhanget är det dock viktigt att komma ihåg att de ekonomiska anpassningskraven innebär en transferering från statskassan till hushåll och företag. Det innebär samtidigt att det borde finnas ganska goda möjligheter att t ex använda sig av avgiftsfinansiering om Sverige inte vill höja några skatter.

Vi gör nu om räkneexemplet efter tio års medlemskap. Då antar vi att BNP-nivån är 70 miljarder högre (i 1992 års priser) än i EES-alternativet. Också detta antagande är en kraftig förenkling. Vi räknar då t ex med att tillväxteffekten till följd av direktinvesteringarna är bestående, och inte klingar av (se kapitel 4 om tillväxten.) Mot detta kan invändningar resas. Å andra sidan beaktar vi här inte de effekter på tillväxten som industriinvesteringar och en höjd investeringskvot totalt sett kan föra med sig för BNP och svensk ekonomi. För statskassan kan detta vid oförändrat skattetryck betyda 35 miljarder kronor extra som en investeringseffekt på tillväxten. Vid denna tidpunkt kan det svenska budgetbidraget ha ökat något, givet Kommissionens ambitioner att bygga ut strukturfonderna.[1] Vi räknar att bidraget blir ca 22 miljarder netto. Det kan också vara rimligt att anta att eventuella anpassningskrav har slagit i genom fullt ut vid denna tidpunkt. Detta kan alltså spänna från 4 till 21 miljarder enligt vår bedömning. Effekten för statskassan kan därmed totalt sett bli mellan 26 och 43 miljarder kronor (i 1992 års fasta priser) att jämföra med de 35 miljarder som väntas som en "automatisk" BNP-effekt på statskassans intäkter. Man ska dock komma ihåg att samhällsekonomiskt leder investeringseffekten till att medlemskapet blir "lönsamt" långt tidigare.

Denna genomgång har bara exemplets värde. Den ger emellertid vid handen att frågan om statskassan och samhällsekonomin inte kan reduceras till budgetbidragets nominella belopp. Samspelet vid ett medlemskap är mer komplext än så, men antagligen också mer positivt.

[1] Detta är naturligtvis inte alls något som är givet i verkligheten, vilket visas av de strider och debatter som föregår varje budgetförslag och budgetbehandling inom Gemenskapen.

14 Stabiliseringspolitiken

Syftet med detta och nästa kapitel är att utröna vilka handlingsalternativ inom den ekonomiska politiken som står till buds beroende på hur Sverige ställer sig till EU. Fokus riktas på ansträngningarna att minska variationerna i inflation och arbetslöshet. I detta kapitel behandlas relationerna till EU som det ser ut i dag.

14.1 Stabiliseringspolitikens förutsättningar

Stabiliseringspolitik kallas den politik som syftar till att utjämna konjunktursvängningarna. Den har två huvuduppgifter: att hålla inflationen i schack och arbetslösheten nere.

Val av stabiliseringspolitisk strategi beror på vilken avvägning statsmakten gör mellan dessa båda mål och vilka medel den anser fungerar effektivast under de förutsättningar som råder.

Politiken har två viktiga instrument till sitt förfogande. Det ena är penningpolitiken, som påverkar pengarnas värde genom växelkursen och räntan. Det andra är finanspolitiken, dvs besluten om de offentliga inkomsterna och utgifterna.

Båda medlen kan användas för att stimulera eller dämpa aktiviteten i ekonomin. I detta kapitel ska vi undersöka hur deras användning påverkas av Sveriges framtida förhållningssätt till EU och den inre marknaden.

Olika riktningar har utgått från olika uppfattningar om hur de tror att ekonomin fungerar och anpassar sig till de många chocker och störningar som den ständigt utsätts för.

Länge trodde ekonomerna att det fanns en bytesrelation, en "trade-off", mellan låg inflation och låg arbetslöshet. Antingen prioriterade man hög sysselsättning – men då fick priset betalas i form av en högre inflation. Eller så föredrog politikerna stabila priser. Det krävde då, trodde man, en något högre arbetslöshet. I praktiken betydde detta ofta att man växlade mellan åstramning mot inflation (i goda tider) och expansion mot arbetslöshet (i dåliga tider).

På lång sikt existerar det inte något sådant stabilt samband. Hög arbetslöshet kan finnas sida vid sida med hög inflation. På samma vis kan låg arbetslöshet förenas med låg inflation.[1]

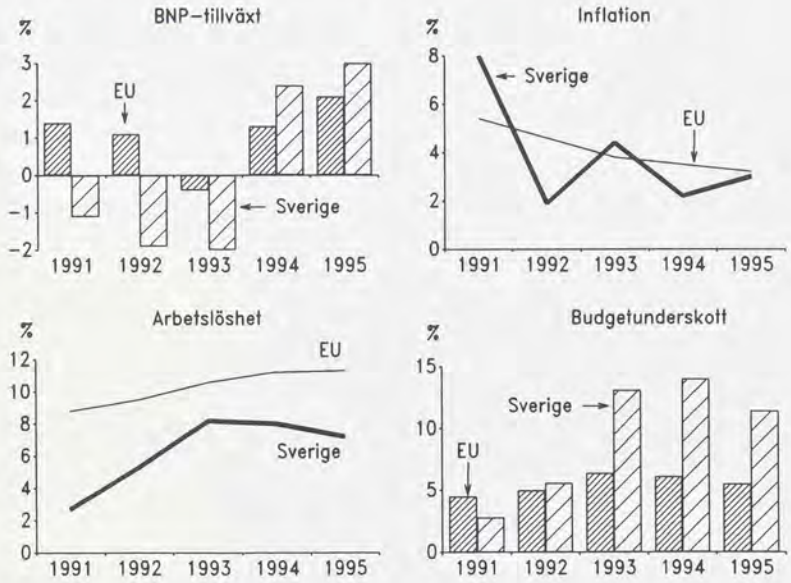
Insikten att inflationen i stort sett kan bli hur hög som helst vid en viss given "naturlig" nivå på arbetslösheten – och att expansionsåtgärder mot arbetslösheten bara ger tillfälligt positiva effekter – har lett fram till en ökad betoning på prisstabilitet som mål för den ekonomiska politiken i Europa. Under 1980-talet satte de flesta europeiska regeringar kampen mot inflationen främst.

Under senare år har dock dessa teorier om förekomsten av en "naturlig" arbetslöshetsnivå, till vilken ekonomin förr eller senare återvänder, allvarligt utmanats. Orsaken är att anti-inflationspolitiken följts av hög och bestående arbetslöshet.

Under lågkonjunkturerna på 1970-talen och 1980-talen steg arbetslösheten i EU-länderna. Därefter har den "fastnat" på den högre nivån. Det skulle i sin tur innebära att inte bara inflationen kan lägga sig på vilken nivå som helst, givet en viss nivå på arbetslösheten. Detsamma skulle gälla arbetslösheten; den "naturliga" nivån tycks öka om arbetslösheten varit hög under en period. Ekonomerna har använt många namn på detta fenomen: kvardröjande arbetslöshet – "persistens" – eller "hysteresis". (Detta berörde vi i kapitel 8.)

1 På kort sikt finns det trögheter och stelheter i ekonomin, som i praktiken gör att det finns ett sådant utväxlingsförhållande. Den ekonomiska politiken kan därmed ha ett visst manöverutrymme. Det tar t ex tid innan löner och priser anpassar sig till nya förutsättningar.

Diagram 14.1 Framtidsutsikter i EU och Sverige



Källa: EG-kommissionen och proposition 1993/94:100.

Arbetslösheten i EU låg i september 1993 på 10,6 procent. Lägst var den i Luxemburg, och högst i Spanien med 21,4 procent.[2] Enligt Kommissionen kommer den genomsnittliga arbetslösheten att fortsätta att öka till 11,2 procent i år och 11,3 under 1995. Anledningen är att det, enligt Kommissionens bedömning, krävs att ekonomin växer med mellan 3 och 3,5 procent för att arbetslösheten ska minska. Den tillväxttakten väntar man inte nå förrän under 1996.[3]

Politiken måste därmed ta hänsyn till att effekter på kort sikt kan få verkningar också på lång sikt. Expansion som driver upp inflationen skapar inflationsförväntningar som sedan är svåra att bryta. Åstramning riskerar att permanenta en högre arbetslöshet.[4] Politiken måste dessutom ta hänsyn till att ekonomierna numera är intimt

2 *Källa:* Eurostat.

3 *Källa:* Kommissionens ekonomiska prognos, hösten 1993.

4 Dessa iakttagelser har bl a föranlett Lindbeck-kommissionen (SOU 1993:16) att varna för åtgärder som skulle kunna leda till att långtidsarbetslösheten – vanligen definierad som en period över sex eller tolv månader utan arbete – ökar.

sammanflätade med varandra. Företagen är internationella och har verksamhet i många olika länder. Beslut i ett land får effekter för ekonomin i ett annat land. Beslut som syftar till att nå ett visst mål kan också försvåras eller sättas ur spel av utrikeshandel och internationell kapitalrörlighet. Stimulans av köpkraft för att skapa nya jobb kan t ex läcka ut ur landet i form av ökad import eller via högre räntor dra upp växelkursen och försämra konkurrenskraften. Ekonomisk integration innebär därför vanligen att handlingsfriheten i den nationella stabiliseringspolitiken minskar.

Den svenska stabiliseringspolitiken

I Sverige var den fulla sysselsättningen länge det övergripande målet för den ekonomiska politiken, både för penningpolitiken – genom styrningen av räntorna – och finanspolitiken – genom offentliga utgifter och skattepolitik.

Under 1980-talet pläderade många ekonomer för en normbaserad politik, där statsmakterna skulle ange de långsiktiga reglerna men i övrigt avstå från kortsiktiga ingrepp och försök att finjustera ekonomin. Att kronan knöts till ecun under våren 1991 var ett uttryck för denna ambition. Det skulle därmed inte längre gå att vältra över problem på andra länder med nya devalveringar. Prisstabilitetspolitiken sattes främst, i likhet med den politik som förs i många andra europeiska länder. Penningpolitikens huvuduppgift blev att försvara den fasta växelkursen, om så behövdes också till mycket höga räntor.

Tanken var att Sverige genom en hårdvalutapolitik skulle vinna trovärdighet som låginflationsland, minska inflationsförväntningarna och därigenom underlätta omställningen från hög- till låginflationsekonomi.

Växelkursen gick emellertid inte att upprätthålla. Kronan släpptes från ecun den 19 november 1992 och flyter sedan dess. Inflationen har visserligen fallit. Men arbetslösheten är den högsta sedan depressionen på 1930-talet.

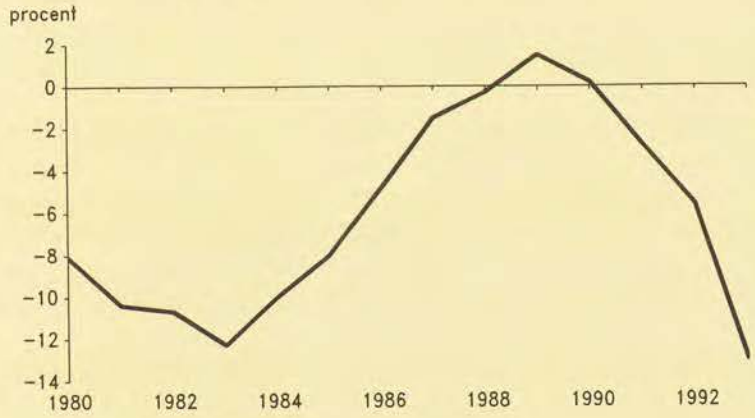
Kunskapen om sambanden mellan räntor, växelkurs och inflation är i dag ganska begränsade. Sverige har inte haft rörlig växelkurs sedan 1930-talet. Då var förutsättningarna dessutom helt andra.

Det traditionella receptet mot låg efterfrågan är att staten bör stimulera ekonomin. Men dagens kris beror delvis på att hushåll och företag betalar av på sina lån. Även om efterfrågan är svag, är det svårt för staten att stimulera den.

Nästan var tredje krona som betalas ur den statliga budgeten är lånad. Det betyder i sin tur att en allt högre andel av de årliga inkomsterna måste användas för att betala räntor på statsskulden. Räntorna uppgår nu till närmare 100 miljarder kronor, vilket gör dem till den enskilt största utgiftsposten. Om människor ser att staten "lever över sina tillgångar" kommer de dessutom att spara mer eftersom de misstänker att pengarna för pensioner etc i framtiden inte kommer att räcka. Den stimulans som staten hoppades uppnå kan då utebli. Underskotten i de offentliga finanserna innebär därmed i sig en ytterligare begränsning för den ekonomiska politikens handlingsutrymme.

Hur mycket av budgetunderskottet som beror på konjunkturen och hur mycket som kommer att kvarstå efter det att ekonomin har vänt, och utgifterna för arbetslösheten begränsas, beror på hur stark återhämtningen blir och vilken långsiktig tillväxttakt man kan vänta framöver.

Diagram 14.2 Budgetunderskottet i Sverige



Källa: SCB.

Den del av budgetunderskottet som är strukturellt betingat måste mötas antingen med utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar. Det är mot denna bakgrund:

- en efter svenska förhållanden exceptionellt hög arbetslöshetsnivå,
- ett stort underskott i statens finanser,
- en snabbt växande statsskuld,
- en svag och starkt fluktuerande krona,
- fria kapitalflöden och
- ett kraftigt internationaliserat näringsliv som stabiliseringspolitikens framtida möjligheter och begränsningar måste bedömas, alldeles oberoende av vilka former integrationen med övriga Europa sedan tar sig.

Den viktiga slutsatsen är att svensk ekonomisk politik står inför svåra utmaningar oavsett relationerna till EU.

Vi ska i det följande studera hur villkoren för stabiliseringspolitiken – och då framför allt för möjligheterna att bekämpa arbetslöshet och inflation – kan påverkas av ett svenskt EU-medlemskap. Två saker bör betonas när det gäller EU och förutsättningarna för den svenska stabiliseringspolitiken:

- För det första att svensk ekonomi i hög grad är en del av internationell ekonomi och att beslutet om ett medlemskap eller fasthållande vid EES-avtalet bara i marginell utsträckning kommer att påverka inrikespolitiska villkor. De största utmaningarna för Sverige ligger inte i ett EU-medlemskap, utan i uppgiften att komma till rätta med de problem och underskott som vi skapat alldeles på egen hand, utanför EU.
- För det andra att dagens EU av medlemmarna själva ses som ett övergångsskede på väg mot fördjupat samarbete. Den största förändringen i Europa för stabiliseringspolitikens del gäller EU-ländernas planer på att bilda en ekonomisk och monetär union, EMU, med en gemensam centralbank, gemensam penningpolitik och gemensam valuta. Vad denna kan tänkas innebära kommer vi att behandla i nästa kapitel. Ett svenskt deltagande i valutaunionen förutsätter, enligt nuvarande planer, att Sverige på ett avgörande sätt kommer till rätta med budgetproblemen. Å andra sidan råder i dag stor osäkerhet om valutaunionen alls kommer till stånd, och i så fall när och med vilka deltagare. För den praktiska

stabiliseringspolitikens utformning är därför villkoren i dagens EU de mest relevanta.

14.2 Växelkursen och den ekonomiska politiken

I återstoden av detta kapitel ska vi således behandla stabiliseringspolitiken utifrån dagens stadium i EU:s utveckling. Hur Sveriges relationer till EU-ländernas stabiliseringspolitik utvecklas hänger i hög grad samman med vilken ekonomsik politik länderna kan komma överens om och vilket växelkurssystem som EU-länderna kommer att välja under perioden fram till ett EMU.

Stabiliseringspolitikens möjligheter beror dels på vilken typ av växelkurspolitik som bedrivs, dels på vilket förtroende investerare, placerare och hushåll har för politiken.

Den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten utanför EU är begränsad. Om Sverige på egen hand t ex försöker expandera budgeten – öka de offentliga utgifterna eller sänka skatterna – för att stimulera ekonomin kan olika saker ske, beroende på förtroende, konkurrenskraft och valutaregim.

- Det är viktigt vad hushållen tror om den ekonomiska utvecklingen – pensioner, statsskuld, fastighetspriser etc – på sikt. Om de inte litar på politikens hållbarhet, eller om de anser att de har för stora skulder, kommer de att spara i stället för att konsumera.
- Givet att en del av stimulansen ändå går till konsumtion, kommer den att riktas både mot inhemskt och utländskt producerade varor och tjänster. Om konkurrenskraften är dålig kan en stor del av efterfrågan "spilla över" på importen.
- Valet av valutaregim förändrar styrkebalansen mellan finanspolitik (regeringens och riksdagens försök att genom utgifter och skatter styra efterfrågan) och penningpolitik (Riksbankens styrning av räntor och penningmängd).

Sverige har under en rad år haft fast växelkurs. Bara under kort tid har rörliga växelkurser förekommit. Bretton Woods-systemets sammanbrott i början av 1970-talet innebar att länderna släppte sina valutakurser. Det dröjde dock inte länge innan Europas länder

återigen sökte sig samman och kopplade sina valutor till varandra. Orsaken var att man strävade efter en större stabilitet och säkerhet.

1979 inleddes EMS – det europeiska monetära samarbetet. Det vilar på fyra pelare, varav växelkursmekanismen ERM är en.

Från mitten av 1980-talet var samarbetet framgångsrikt. Mellan 1985 och 1992 – då valutastormarna tvang en del länder att lämna ERM-samarbetet – förekom t ex inte några större växelkursjusteringar ("realignments").

I Sverige har politikerna strävat efter att hålla någorlunda fasta växelkurser gentemot EU-länderna och större handelspartner som USA. Under 1980-talet skedde detta genom olika former av "valutakorgar". 1991 kopplades kronan till ecun.

Vid ett system med en *fast växelkurs* sätts räntan och inflationen av omvärlden. Finanspolitiken kan få stark effekt. Men en i omvärldens ögon alltför kraftig expansion av budgeten eller utgifterna väcker inflationsförväntningar. Valutautflöden kan då sätta press på växelkursen. Utflödet måste mötas med en räntehöjning. Vid en fast växelkurs bestäms därmed räntan av omvärlden, liksom inflationen. (Räntan kan sägas bli omvärldens "betyg" på landets förmåga att bevara penningvärdet och hävda sin växelkurs.) Penningpolitiken får i detta alternativ en huvuduppgift: att försvara växelkursen. I viss mening blir penningpolitiken svag. Räntan blir vad den måste bli för att försvara växelkursen och kan inte användas för att stimulera investeringar eller sysselsättning.

I ett system med *rörliga växelkurser* ökar penningpolitikens möjligheter. I gengäld förlorar finanspolitiken en del av sin effektivitet.

Om växelkursen är rörlig kan Riksbanken bestämma räntenivån och penningmängden utifrån inhemska intressen. Rörlig växelkurs innebär att ett land kan hålla högre inflation än omvärlden, men utan att konkurrenskraften drabbas eftersom valutan får falla i värde.

Rörlig växelkurs kan därför vara alternativet för ett land som har hög inflation och som inte är villigt att ta på sig de uppoffringar som krävs för att få ned den.[5] Även stora länder med stora valutor och relativt liten utrikeshandel har ofta valt flytande kurs. Sådana länder är mindre känsliga för snabba kast i växelkursen. Mindre, utrikeshadelsberoende länder i Europa har däremot tenderat att föredra gemensam stabilitet genom att knyta sig till varandra i olika typer av valutasamarbeten.

5 Detta har inte minst många u-länder med svåra inflationsproblem tagit fasta på. De flesta av dem har rörliga växelkurser.

Fördelen med rörlig kurs är med andra ord att trycket att hålla nere inflationen minskar. Det kan underlätta insatser mot arbetslöshet, åtminstone på kort sikt.[6]

Men man kommer inte undan instabilitet och svängningar med en rörlig valuta. I en avreglerad ekonomi är valutaflödena stora. Vid inflöde stiger växelkursen. Vid utflöde faller kursen. Av erfarenhet vet vi att de globala valutamarknaderna är snabba och spekulativa. Kurserna kan på kort sikt göra tvära kast utan att avspegla förändringar i den underliggande ekonomins styrka.

Får penningpolitiken en mer aktiv roll, betyder det slutligen att finanspolitiken förlorar i styrka. Vid flytande valuta får Riksbanken en mycket starkare ställning. Den kan neutralisera försök att expandera via finanspolitik. Om riksdagen t ex vill driva en mer expansiv finanspolitik och därför accepterar ett underskott i statsbudgeten, men riksbanken väljer att finansiera detta underskott genom upplåning och högre räntor, kommer dels investeringarna att dämpas, dels ett valutainflöde att stimuleras. Det medför att valutan stiger i värde, och att den expansiva effekten bromsas eller motverkas.

Sammanfattningsvis gäller alltså att fasta växelkurser tvingar politikerna att prioritera inflationsbekämpning. Rörlig växelkurs lindrar detta krav men ger i stället Riksbanken en starkare ställning.[7]

Sverige har deklarerat sin vilja att delta i det gemensamma valutasamarbetet i Europa. EU-ländernas val av växelkursregim får därmed en stor betydelse för vilken typ av stabiliseringspolitik som Sverige kan bedriva. Som medlem kommer Sverige i sin tur både att kunna påverka valet av regim och därefter själv kunna ta ställning till vilken växelkurspolitik som ska föras i Sverige. När EU-länderna etablerade och snävade in växelkursmekanismen (ERM) under 1980-talet var det flera länder som länge valde att stå utanför. Andra länder bestämde sig för att tillhöra ERM:s bredare band och tillåta större variationer i förhållande till de andra valutorna.

6 På längre sikt finns som vi har diskuterat förmodligen inga sådana samband. Högre inflation betyder ofta att variationerna i inflationstakt är kraftiga. Det blir därmed svårare att bedöma hur framtida priser kommer att utveckla sig, vilket kan bidra till att dämpa investeringsviljan. En låg och stabil inflationstakt gynnar därmed förmodligen investeringar och tillväxt – och sysselsättningen – även om sambandet är svårt att kvantifiera.

7 Det är också detta som ligger bakom debatten om hur oberoende ställning riksbanken bör ha.

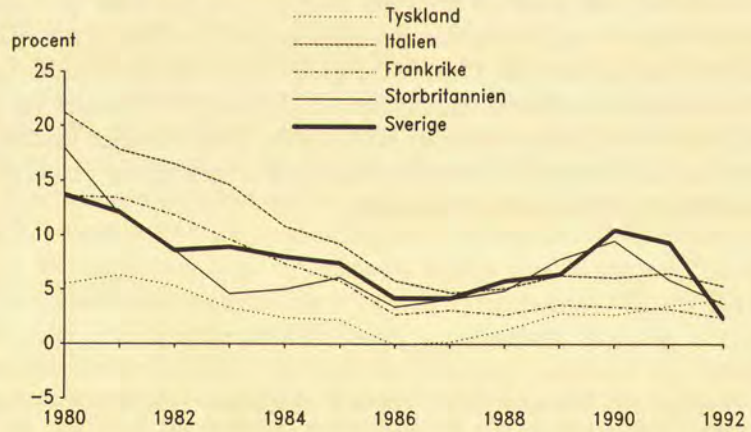
14.3 EU-länderna och den ekonomiska politiken

Prisstabilitet har länge varit det övergripande målet för den penningpolitik som bedrivits i Europa. Växelkurserna har varit fasta. Inom ERM har bandbredden varit så snäv som +/-2,25 procent. Under senare år har det lett fram till en deflationistisk utveckling. Det beror bl a på tyska Bundesbanks mycket starka ställning. Så länge EMS-systemet och ERM var i kraft med snäva band var den europeiska penningpolitiken i praktiken inordnad i en D-markszon.

De europeiska länderna pressades att föra en stram finanspolitik för att kunna få ner inflation och räntor till tysk nivå. Räntorna i Europa bestämdes av den tyska räntenivån, som i sin tur fastställdes av tyska Bundesbank, som hade prisstabiliteten i Tyskland som mål.

Under slutet av 1980-talet fungerade samarbetet bra. De olika ländernas inflations- och räntenivåer närmade sig varandra. Marginalerna krympte. vilket framgår av diagrammet nedan.

Diagram 14.3 EMS lyckades. Inflationskonvergens under 1980-talet



Källa: OECD.

Men samarbetet klarade inte de valutaspekulationer som tog fart efter det danska folkets nej i folkomröstningen om Maastricht-fördraget sommaren 1992. Många tolkade detta som att tidtabellen för unionen inte skulle hålla. Placerarna kunde inte längre utgå från att inflation och räntor skulle fortsätta att konvergera. Varje land måste bedömas på egna meriter. Det gav upphov till valutautflöden ur länder med ett inflationistiskt förflutet.

Allt fler valutor tvangs släppa den fasta knytningen till ecun. Under 1993 vidgades bandbredden inom ERM – växelkurssamarbetet – till +/-15 procent för de flesta valutor. Det innebär att EU-länderna nu går igenom en period med flytande växelkurser.

För Sveriges del blir frågan åt vilket håll växelkurssamarbetet rör sig. Maastricht-fördraget bygger på ett gradvis fördjupat samarbete. Det skulle peka på en insnävning av bandbredden. För samma sak talar det faktum att flera av de valutor som under hösten 1993 blev mer rörliga, redan efter ett par månader återvänt till att svänga inom den gamla bandbredden. Många bedömare[8] anser dock att valutamarknadens spekulativa aktörer har omöjliggjort övergångslösningar. Försök att hålla kurserna fasta utan monetär union inbjuder bara till nya attacker.

Om banden ändå snävas in – och om Sverige då bestämmer sig för att delta – och växelkurspolitiken formellt blir mer fast mellan EU-länderna, skärps trycket på Sverige att hålla inflation och räntor på europeisk (läs: tysk) nivå.

I dagens situation är emellertid den penningpolitiska samordningen inom EU svag. Synpunkter och erfarenheter utbyts. Men det band inom vilket valutorna tillåts variera mot varandra är så brett att varje land i praktiken kan driva en självständig penningpolitik. Troligen kommer denna situation att bestå ett bra tag framöver. Det betyder att Sverige som EU-medlem skulle kunna påverka hur och när en eventuell förändring ska komma till stånd. Då har Sverige också möjlighet att välja hur nära man vill knyta sig till den nya regimen.

8 Se t ex Buiter, Corsetti och Roubini (1993) i "Sense and nonsense in the Treaty of Maastricht", Economic Policy, April 1993.

Mot en finanspolitisk samordning?

Till skillnad från 1970-talets Wernerplan innehöll Maastrichtfördraget inga krav på samordning av finanspolitiken. Finanspolitiken i ett land påverkar likväl möjligheterna och villkoren i ett annat land.

Fast växelkurs mellan EU-länderna skulle å ena sidan kräva en stram politik genom att en gemensam penningpolitik begränsar möjligheterna för finanspolitiken. Samtidigt ökar å andra sidan finanspolitikens effektivitet och genomslagskraft tack vare att samordnade finanspolitiska satsningar kan göras. Ett EU-medlemskap innebär därigenom möjligheter till större finanspolitiska stimulanser än om Sverige står utanför.

Effekterna för finanspolitiken kan beskrivas[9] utifrån hur integrationen påverkar:

- målen för finanspolitiken,
- restriktionerna för den (t ex ekonomiska samband som att högsta möjliga skatteuttag inte är bästa möjliga skatteuttag),
- finanspolitikens instrument.

Målen bestäms av varje enskilt land, men påverkas av den politik som EU:s övriga medlemsländer bestämmer sig för att lägga fast.

Restriktionerna påverkas dels av direkta krav om harmonisering och vissa miniminivåer för t ex mervärdesskatten, dels av indirekta krav som beror på gränshandel och att människor och kapital får del av den fria rörligheten över en stor europeisk marknad.[10] Till dessa restriktioner hör också konvergenskraven (se nästa kapitel) och kriterierna för den offentliga sektorns skuldsättning.

Instrumenten – statliga utgifter och skattesatser – påverkas i bara relativt begränsad utsträckning.

Så länge medlemsländerna håller sig inom de gränser som bestämts för underskottens storlek, är det upp till dem själva att på nationell nivå driva sin egen sysselsättningspolitik, bestämma hur

9 Uppdelningen i det följande bygger på en ännu opublicerad studie för Långtidsutredningen 1994 av Vredin, A.

10 För en närmare redogörelse av hur olika direkta och indirekta krav kan utformas se t ex bilaga 6 till utredningen samt kapitel 13. Notera även att anpassning inte nödvändigtvis måste betyda anpassning till den nivå som har lägsta skattesatser. Persson och Tabellini (1992) har t ex visat att så ingalunda behöver bli fallet.

stor den offentliga budgeten ska vara samt hur dess inkomster och utgifter ska fördelas.

På senare tid har man inom EU alltmer börjat intressera sig för vilka effekterna kan bli om länderna bestämmer sig för att samordna sina finanspolitiska insatser. Enligt flera bedömare är det just här – i en efterfrågestimulerande gemensam finanspolitik – som de riktigt stora ansträngningarna måste göras om den höga europeiska arbetslösheten ska kunna bemästras. Ett beslut i den riktningen togs när EU-länderna bestämde sig för att i ökad utsträckning bygga samman regioner och investera i infrastruktur. Försök från olika länder att på egen hand driva en expansiv finanspolitik mot arbetslösheten misslyckas lätt om omgivande stater driver en stram politik.[11]

Enligt FN:s Projekt Link från september 1993 kommer BNP-tillväxten inom EU-området att stiga till 2,9 procent år 1996 för att därefter falla tillbaka till 2,2 procent år 2002. Samtidigt växer arbetslösheten svagt under hela perioden från 12,8 procent 1993 till 13,4 procent år 2001. Tillväxten räcker med andra ord inte till för att att råda bot på arbetslösheten.

Enligt Kommissionen behöver tillväxten ligga på minst 1,5-2 procent per år för att arbetslösheten inte ska öka.[12] För att halvera arbetslösheten fram till år 2000 skulle tillväxten behöva vara i genomsnitt 3,5 procent per år.

Vid Edinburgh-mötet i december 1992 föddes idén om ett "Europeiskt tillväxtinitiativ". Genom stora och samordnade infrastrukturinvesteringar skulle sysselsättningen öka. Under våren 1993 togs beslut om att sådana investeringar skulle kunna finansieras genom olika fonder.

I juni 1993 förstärktes tankarna på att unionen skulle engagera sig mot arbetslösheten. Det europeiska rådet – toppmötet – beslutade då att Kommissionen till nästa halvårsmöte skulle ta fram en Vitbok mot arbetslösheten. En sådan presenterades och diskuterades i december 1993.

11 Ett exempel härpå är t ex Frankrike 1981.

12 Employment in Europe (1993).

Förslagen i Vitboken kan grovt delas in i tre kategorier:

1. Strukturella reformer och åtgärder som ska öka flexibiliteten på marknaderna.
2. Gemensamma insatser för att öka efterfrågan, framför allt genom räntesänkningar.
3. Ökade insatser för en mer aktiv arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadsutbildning.

Toppmötet gav upphov till en gemensam deklaration men inte till några egentliga resultat. Kommmissionens propåer om att få ta upp lån och ge ut särskilda EG-obligationer – "Eurobonds" – som skulle bidra till finansieringen av gemensamma projekt föll emellertid i praktiken igenom.

Potentialen för att finanspolitiska, efterfrågestimulerande åtgärder ska få effekt är dock betydande. Ett enskilt land måste räkna med att en del av de stimulanser som den ekonomiska politiken i en lågkonjunktur är tänkt att ge kommer att spilla över i form av ökad import.

Även om det på nationell nivå kan bli begränsade effekter av en finanspolitisk stimulans, kan det på EU-nivå bli betydligt större genomslag. Satsningar på gemensam nivå ger större effekt än spridda nationella åtgärder.

Generellt kan man säga att om Sverige bestämmer sig för att föra en expansiv efterfrågestimulerande politik, blir effekten i betydande utsträckning beroende av hur Europa i övrigt agerar. Om EU-länderna driver en stram politik, blir följden förmodligen inte stort annan än ökande underskott i svensk ekonomi.

Om EU-länderna däremot bestämmer sig för att stimulera sina ekonomier genom ökade offentliga utgifter, skattesänkningar eller – vilket är troligare – lägre räntor, kommer detta till stor del att ge positiva effekter för svensk ekonomi. Det ökar också våra möjligheter att i Sverige föra en mer expansiv politik.

Vad det kan betyda på arbetsmarknadens och sysselsättningens område är osäkert och föremål för gissningar. Många tror också att finanspolitiken kommer att samordnas länderna emellan som en naturlig följd av att integrationen fördjupas.

Dagens läge när det gäller EU-länderna och finanspolitiken är emellertid att den eventuella samordningen är helt beroende av medlemmarnas nationella beslut. Vidgningen av bandbredden inom ERM innebär att det inte heller finns något likartat penningpolitiskt tryck på medlemmarnas finanspolitik. Detta är den situation som med stor

sannolikhet skulle gälla även vid ett svenskt inträde. EU-medlemskapet skulle ur denna synvinkel inte utgöra något hinder för Sveriges val av finanspolitisk handlingslinje.

Däremot kan de strävanden som har kommit till uttryck i den s k vitboken innebära att möjligheter öppnas, och förståelsen ökar, för samordnade satsningar mot arbetslösheten.

14.4 Konsekvenser för svensk ekonomisk politik

Konsekvenser för finanspolitiken

Stabiliseringspolitiken under de närmaste åren blir en balansgång mellan att:

- hålla långtidsarbetslösheten nere,
- inflationsimpulser i schack,
- statsskulden under kontroll.

I Sverige har riksbanken huvudansvaret för *penningpolitiken.* Prisstabilitet är överordnat mål. Sedan januari 1993 menas därmed en inflationstakt på 2 procent +/-1 procentenhet. Detta mål ska uppnås efter en tvåårig anpassningsperiod.

Den stora statsskulden i Sverige begränsar i dag *finanspolitikens* handlingsutrymme. Betalningarna tränger ut andra önskemål och resursanspråk. Räntorna på statsskulden utgör redan den största enskilda posten i budgeten. Det gäller ovavsett om Sverige blir medlem i EU eller inte.

Medlemsavgiften kommer att medföra en belastning för finanspolitiken, eftersom den ska finansieras antingen med skattehöjningar eller genom att andra offentliga utgifter minskas. Det dröjer innan tillväxteffekterna slår igenom.

I övrigt påverkas förutsättningarna för stabiliseringspolitiken av i vilken utsträckning de fyra rörligheterna förverkligas. Beslut om hur höga skatter som ska tas ut, kan även i fortsättningen fattas på nationell nivå. I bilaga 6 till utredningen dras slutsatsen att Sverige självt kan välja vilket skattetryck, och därmed vilken omfattning på den skattefinansierade offentliga sektorn, landet vill ha.

Integrationen kan däremot påverka skattebasens utformning, dvs vilka skatter som tas ut. Tidigare, tämligen långtgående försök till harmonisering av skattesatser mellan medlemsländerna har visserligen avbrutits. Men kapitalets – och i viss mån arbetskraftens – ökade rörlighet innebär att möjligheterna för svenska skattesatser att avvika har minskat (detta belystes i kapitel 13.)

Integrationen kan alltså medföra vissa bekymmer när det gäller utformningen av skattesystemet – och mer ju rörliga produktionsfaktorerna blir. Men samtidigt kan förverkligandet av de fyra rörligheterna också innebära stora vinster för stabiliseringspolitiken.[13] I perioder med överhettningstendenser i ekonomin kan fri rörlighet för arbetskraften i vissa fall underlätta möjligheter att hålla låg inflation och låg arbetslöshet.

Under 1969 och 1970 fylldes vakanserna på svensk arbetsmarknad med en kraftig nordisk arbetskraftsinvandring, då 40 000 finländare per år kom till Sverige. Under 1980-talets högkonjunktur ledde däremot det stora antalet vakanser i stället till en kraftig löneglidning och stegrad inflation.

Lundborg drar slutsatsen att den lättrörliga arbetskraften under den tidigare perioden dämpade inflationen. Bristen på arbetskraft under 1980-talet bidrog till överhettning och inflation.

Slutsatsen är att riskerna för överhettning och åtföljande kostnadskriser i kommande högkonjunkturer kan minska om den inre marknaden leder till att rörligheten verkligen ökar för arbetskraften.

Sverige har enligt flera bedömare under de närmaste åren att välja mellan två alternativ vad gäller växelkursen. Antingen en fast växelkurs – men då i form av ett deltagande i en valutaunion – eller en helt rörlig växelkurs. Några andra alternativ skulle, enligt dessa bedömare, inte vara långsiktigt hållbara.[14]

Erfarenheterna av turbulensen på valutamarknaden under hösten 1992 talar för att alternativet med halvfasta arrangemang inte är stabila. Såväl realekonomiska fakta som formella bindningar inom ett

13 Se bilaga 4 till Långtidsutredningen 1990, "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG" av Per Lundborg.

14 Argumentet har dock mött invändningar bl a av Vredin (1993), som inte vill utesluta möjligheten att hålla en fast svensk växelkurs även i en situation utanför en valutaunion. Förutsättningen är dock att Sverige får ett arrangemang som betyder ömsesidiga förpliktelser att hålla valutakurserna stabila. Givet att två länder bestämmer sig för att fixera valutakurserna gentemot varandra, och givet att de har full kontroll över den egna sedelutgivningen, då kan de själva genom att dra in eller ge ut överskottslikviditet bestämma värdet på valutan.

internationellt valutasamarbete har visat sig vara otillräckliga förutsättningar för att skapa full trovärdighet för en fast växelkurs.

De försök till ensidig anknytning eller halvfasta arrangemang som Sverige periodvis har arbetat med, utgör knappast något alternativ under de närmaste åren. Det beror på att valutamarknaderna är instabila och att Sveriges ekonomi dras med påtagliga obalanser. Dessutom är kapitalströmmarna så stora att det är svårt för ett litet, öppet land att själv bestämma värdet på sin valuta när växelkursens fasthet bara garanteras av den egna politikens trovärdighet. Så länge trovärdigheten är god kan det fungera väl. Japan, Schweiz och Österrike är bevis för detta. När trovärdigheten eroderas blir dock uppgiften närmast omöjlig, vilket det svenska exemplet tydligt visar. "Fast kurs" ger då bara marknaden en nivå att ta spjärn emot. Valutarestriktioner och kontroll över kapitalflödena lär knappast kunna återinföras. En betydande del av handeln sker numera internt i företagen. Valutakontroller i Sverige skulle betyda kapitalutflöden och att vinster redovisades i dotterbolag eller filialer i andra länder. EES-avtalets krav på fri rörlighet för kapital omöjliggör dessutom valutarestriktioner.

Slutsatsen är att en fast växelkurs som bara vilar på det egna landets trovärdighet kan bli oerhört dyr.

En rörlig växelkurs blir då alternativet. Med den minskar den finanspolitiska effektiviteten, men ökar möjligheterna att via lägre räntor t ex stimulera ekonomin. Vådan med en rörlig växelkurs bedöms dock enligt ovan ligga i risken för en högre inflation, med de nackdelar för investeringar och tillväxt som då kan följa.

14.5 Slutsatser

Utredningen konstaterar att förändringarna i det europeiska valutasamarbetet innebär att den penningpolitiska samordningen i EU-regi i varje fall tills vidare är ganska svag. På finanspolitikens område har den begränsat sig till ett utbyte av erfarenheter och synpunkter. Den senaste tiden har ansträngningarna vuxit för en ökad samordning. Ett exempel därpå är vitboken från december 1993.

I båda fallen är en eventuell samordning beroende av medlemsstaternas nationella beslut. Om den kommer till stånd kan den dock ge positiva effekter, t ex vid en samordnad politik för att häva krisen. Denna situation kommer antagligen inte att förändras innan Sverige

eventuellt blivit medlem. Det innebär att Sverige kan delta i beslut om förändringar, och även bestämma hur man själv vill ställa sig till dessa.

De viktigaste restriktionerna och utmaningarna är svenska – och hänger samman med underskott och obalanser i Sverige. Ett EU-medlemskap betyder inte så mycket annat än indirekt via de ekonomiska effekter och den ökade tillväxt som följer på de olika alternativen.

Om Sverige väljer en valutapolitik med rörliga växelkurser blir det förmodligen inte så stor skillnad jämfört med i dag för stabiliseringspolitiken med ett medlemskap i EU.

Om Sverige har fasta växelkurser i t ex ett valutasamarbete i EMS regi ställs högre krav på finanspolitisk disciplin och på lönebildningen. Då finns det emellertid också vissa möjligheter till gemensamma finanspolitiska insatser, vilket kan ge utrymme för en mer effektiv expansion – om den sker samordnat.

Ovan har vi diskuterat hur det ser ut i Sverige och EU-länderna i dag. Men EU är en process. Om medlemsstaterna om ett par år på nytt försöker gå vidare mot en valutaunion enligt planerna i Maastricht-fördraget, eller längs någon annan väg, ändras förutsättningarna även för stabiliseringspolitiken. Detta ska vi diskutera i nästa kapitel.

15 Valutaunionen

Syftet med kapitlet är att belysa vilka effekter EMU och bildandet av en valutaunion i Europa kan få för Sverige. Analysen tar sin utgångspunkt i de planer som formulerades i Maastricht-fördraget 1991. Skulle Sverige delta blir penningpolitiken gemensam, och kronan försvinner som självständig valuta.

15.1 En gemensam valuta

Frågan om en gemensam valuta i Europa är inte ny. Tanken väcktes bl a på 1940-talet av J M Keynes. I Romfördraget från 1957 sägs att medlemsländernas växelkurser är av gemensamt intresse. Maastrichtfördraget återupplivade således en gammal tanke.

Senast valutaunionen var uppe till diskussion var i samband med den s k Wernerplanen 1970. Enligt den skulle både penningpolitiken och finanspolitiken samordnas i EG. Valutaunionen skulle vara genomförd före 1979.

Av de planerna blev då intet.I stället kom EMS – det europeiska monetära systemet – 1979 att bli ett viktigt steg mot fördjupat samarbete. Genom valutasamarbetet i EMS skulle en zon skapas med stabila växelkurser och låg inflation.[1] I det förra kapitlet såg vi hur

1 Formellt utgör EMS inte någon EG-institution utan ett samarbete centralbankerna emellan.

detta under de första tio åren var framgångsrikt, men hur det under 1992-1993 utsattes för stora påfrestningar.

Delors-rapporten blev 1989 startsignal för ett nytt försök att skapa en ekonomisk och monetär union i Europa. Genom EMU skulle samarbetet mot de chocker och störningar som ekonomierna drabbas av fördjupas och kostnaderna för deltagarländerna sjunka.[2] Flera deltagarländer såg också en möjlighet att få inflytande över penningpolitiken. Med ERM:s fasta växelkurser hade den i praktiken blivit en tysk angelägenhet, som så småningom kom att underordnas återföreningens politiska behov.

En monetär union kan betyda två saker. Dels att ett par eller ett antal länder oåterkalleligt låser sina växelkurser gentemot varandra. Dels att de bestämmer sig för att använda sig av en gemensam valuta.

Maastricht-fördraget syftar till den senare formen, med en gemensam valuta. Därmed försvinner transaktionskostnader helt och hållet, liksom spekulationsmöjligheterna mellan de ingående ländernas valutor.

I december 1991 antog medlemsländernas regeringschefer Maastricht-fördraget om en europeisk union.

EMU ska enligt planerna förverkligas i tre steg.

Den första fasen inleddes 1990. Valutakontroller slopades mellan länderna. Kapitalrörelser släpptes fria. Fas två följde nu vid årsskiftet 1993/94 då EMI, det europeiska monetära institutet, upprättades i Frankfurt. EMI är embryot till den blivande europeiska centralbanken, ECB. EMI leds av medlemsländernas centralbankschefer. De ska inför fas tre utarbeta en plan för hur valutaunionen praktiskt ska kunna förverkligas.

Under 1996 är det tänkt att man första gången ska pröva vilka länder som uppfyller inträdeskraven och göra en bedömning av vilka länder som ska anses ha kvalificerat sig för ett deltagande (se ruta 15.1) Om en kvalificerad majoritet av EU-länderna anser att minst hälften av dem har fyllt de villkor som krävs för att få delta i valutaunionen, i så fall ska dessa länders valutor oåterkalleligt låsas mot varandra. Ett datum för den gemensamma valutan ska därefter bestämmas.

Om datum för den tredje fasen ännu inte har etablerats i slutet av 1997, gäller den 1 januari 1999 för de länder som då bedöms ha uppfyllt villkoren. Listan över de deltagarländer som har kvalificerat sig till valutaunionen ska fastställas senast den 1 juli 1998.

2 *Källa:* Ecu-rapporten.

Ruta 15.1
Konvergenskriterierna

Inför den tredje fasen i EMU, med gemensam centralbank och oåterkalleligt fasta växelkurser, måste länderna uppfylla vissa s k ekonomiska konvergensvillkor. De finns beskrivna i Maastricht-fördragets artikel 109j. Där sägs att länderna ska visa en hög grad av varaktig konvergens med avseende på inflationen, växelkursrörelserna och de långfristiga räntorna. De offentliga finanserna ska därtill vara stabila.

Innebörden av dessa krav beskrivs i ett protokoll till själva fördraget. Där sägs att:

- Den genomsnittliga inflationstakten för det land som vill ingå i valutaunionen inte med mer än 1,5 procentenheter får ha överstigit inflationstakten i de högst tre länder som har haft lägst inflation. Detta ska ha gällt under två år.
- Den långsiktiga nominella räntan får heller inte med mer än 2 procentenheter ha överstigit den långa räntan i de högst tre länder som har haft lägst inflationstakt.
- Växelkursen för landets valuta ska ha legat inom EMS vanliga fluktuationsband utan att ha varit utsatt för några allvarligare spänningar under minst två år.
- Den konsoliderade offentliga sektorns underskott ("det samlade budgetunderskottet") får utgöra högst 3 procent av BNP.
- Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld får utgöra högst 60 procent av BNP.

Kraven har blivit mycket omdebatterade. Kritiken har riktat in sig dels på att det är tveksamt om något land alls lyckas uppfylla kraven under den tidsperiod som diskuteras, dels på att det inte heller behöver vara önskvärt att kraven fylls eftersom kriterierna inte tar hänsyn till konjunkturcykler och att åtstramning kan förvärra lågkonjunkturen. Kraven är emellertid inte fullt så oomkullrunkeliga som de kan verka.

- För det första tycks få EU-länder själva uppfylla kraven till punkt och pricka ens vid en gynnsam utveckling.
- För det andra finns möjligheter för länder som rör sig i rätt riktning. Större underskott kan t ex tillåtas om det är endast "tillfälligt" eller om det minskat betydligt. I praktiken kommer därför deltagandet att bli föremål för förhandlingar.
- För det tredje har både Tyskland och Nederländerna förbehållit sig rätten för sina respektive parlament att godkänna respektive avvisa om länderna har uppfyllt kraven. Riktigt hur man ska tolka dessa beslut är dock oklart. De enda länder som formellt har skaffat sig särbestämmelser i fråga om valutaunionen är Danmark och Storbritannien.

Den första tidens entusiasm över EMU har efter kriserna på finans- och valutamarknaderna ersatts av en utbredd skepsis. Det framstår i dag som mindre troligt att en valutaunion bildas före sekelskiftet.

I viss mening skakades planerna redan i samband med den valutaoro som drog över Europa efter danskarnas nej till Maastrichtfördraget 1992. Under hösten devalverades flera valutor. Några lämnade också samarbetet inom ERM – den europeiska växelkursmekanismen – helt och hållet. I augusti 1993 tvangs medlemsländerna vidga det band mellan vilket valutorna tilläts fluktuera kring ecun från +/-2,25 procent till +/-15 procent. I praktiken började valutorna därmed efter fem och ett halvt års stabilitet att flyta.

Medlemsländerna har dock ratificerat Maastricht-avtalet.[3] Ambitionerna om en gemensam valuta lever därmed kvar. Samtidigt har enskilda länder gjort vissa förbehåll.

Storbritannien har i ett särskilt protokoll bibehållit rätten till ett nationellt parlamentsbeslut om tidpunkten för ett brittiskt inträde i valutaunionen. Danmark har fått rätt att permanent stå utanför åtagandet att delta i EMU:s slutfas.

I Nederländerna och Tyskland har parlamenten förbehållit sig rätten att avgöra om konvergenskriterierna för de länder som ska ingå i valutaunionen kan anses uppfyllda. Det gäller emellertid endast den interna nationella behandlingen av EMU. Både Nederländerna och Tyskland har dock ratificerat avtalen utan reservation. Därmed är de formellt bundna att följa reglerna om EMU.[4]

För och emot en gemensam valuta

Varför dröjer då ambitionerna om en gemensam valuta kvar?
De viktigaste argumenten är att effektiviteten skulle öka och unionen fördjupas med en gemensam valuta. Många bedömare menar också att en gemensam marknad kräver en gemensam valuta.

3 Den tyngsta medlemmen, Tyskland, har dock ett utslag i sin författningsdomstol som innebär att Tyskland visserligen kan gå med i en valutaunion, men förbundsdagen måste ta ett beslut när D-marken ska avskaffas.

4 Riksbanksutredningen (SOU 1993:20).

Förespråkare och skeptiker tar fasta på olika fenomen. Bland *fördelarna* med en gemensam valuta brukar nämnas:

- Transaktionskostnaderna försvinner. Kostnaderna för att växla valuta liksom kostnader för att försäkra sig mot valutaförändringar elimineras. Enligt den s k ecu-rapporten[5], som sökte gå igenom vinster och fördelar med en gemensam europeisk valuta, skulle besparingarna i transaktionskostnaderna kunna bli över 15 miljarder ecu varje år. Det motsvarar 0,4 procent av den samlade BNP. Besparingarna skiljer sig från land till land. Störst väntas vinsterna bli för små länder med stor handel. Där har skattningarna sträckt sig uppemot en hel procent av BNP. En förhoppning i anslutning till detta är att ecun ska bli en världsvaluta som kan användas som internationellt betalningsmedel vid sidan av amerikanska dollarn och japanska yenen.
- Företag och investerare slipper växelkursrisken i relationer med de länder som ingår i valutaunionen. Benägenheten att investera väntas öka, liksom handeln och tillväxten. Detta väntas bero på hur omfattande valutaunionen i så fall blir. Ju större EMU, desto intressantare som investeringsområde.

  Valutamarknaderna har visat sig mycket rörliga, "volatila". Under den tid som större delen av Europa har haft ett fast växelkurssystem i EMS och ERM har t ex dollarn och yenen varit rörliga mot D-marken och de andra EMS-valutorna, utan att ekonomiernas underliggande styrka ändrades i motsvarande mån. Variationerna har tidvis varit mycket stora. Mellan 1980 och 1985 så gott som fördubblades värdet på dollarn gentemot den tyska marken utan att någon fundamental förändring av USA:s respektive Tysklands styrka hade skett. Sådana svängningar anses ge fel signaler till ekonomierna och vara upphovet till tvära kast mellan olika sektorers konkurrenskraft.
- Erfarenheterna från 1992 visar att det inte går att hålla "halvfasta" valutor. Alternativet till en valutaunion blir därmed helt flytande växelkurser, vilket enligt många bedömare är en sämre lösning.[6]

5 EG-kommissionen 1990, "One Market – One Money", European Economy nr 44.

6 Om detta råder det dock ingalunda någon enhetlig mening bland ekonomerna. Se diskussionen i kapitel 14.

- Om den inre marknaden ska förverkligas fullt ut (se kapitel 5) krävs det att valutorna blir gemensamma. I en värld med så gott som rörliga växelkurser, där valutorna ändrar sig på dagsbasis och kan svänga med hela 15 procent upp eller ned, kan det bli svårt att bygga en gemensam marknad. Olika valutor fungerar som ett filter, som gör det lättare för företag att fortsätta differentiera marknader. Prisjämförelser försvåras. Den gemensamma marknadens vinster skulle därmed inte tillvaratas fullt ut.
- De politiska kraven på protektionism skulle kunna öka om länderna kan använda växelkursen för att devalvera sig ur strukturomvandlingsproblem.
- Den gemensamma valutan skärper kravet på statsmakterna att föra en ekonomisk politik som är förenlig med omvärldens inflationstakt, eftersom växelkursen bortfaller som instrument.
- I en valutaunion ökar framför allt de mindre medlemsstaternas inflytande över den europeiska penningpolitiken, i synnerhet jämfört med ett system med fasta växelkurser mellan åtskilda valutor.

Kritikerna pekar i sin tur på *tveksamheter* i resonemang och beräkningar:

- Transaktionskostnaderna har förmodligen grovt överskattats. De växlingsavgifter som företag och investerare får betala ligger betydligt under de avgifter som den ambulerande turisten möter på växlingskontoren.[7]
- Argumentet om kostnaderna för en självständig växelkursrisk bygger på en missuppfattning om hur ekonomin fungerar. På lång sikt existerar inte någon växelkursrisk, hävdar kritikerna. På kort sikt kan växelkursrisken för en ringa penning försäkras bort.
- Även om Europas valutor förenas i en gemensam ecu, är det inte självklart att totala växelkurssvängningarna därigenom minskar. Den gemensamma valutan kan i sin tur svänga mycket kraftigt mot övriga valutor som yenen och dollarn.

7 Wihlborg (1993) gör bedömningen att transaktionsvinsterna av en gemensam valuta begränsar sig till ca 0,1 procent av BNP.

- Enligt teorierna om optimala valutaområden – se ruta 15.2 – krävs det antingen att löner och priser är lättrörliga eller att människor är beredda att flytta för att en störning eller en chock inte ska innebära permanent sämre villkor och bestående arbetslöshet i en region. Skillnaderna mellan Europa och USA – som ofta används som jämförelse – är därvidlag tydliga. Bara 0,1 procent av befolkningen inom EU flyttar varje år till ett annat medlemsland. Också mellan regioner i ett och samma land är rörligheten låg: 0,2 procent. Ur detta perspektiv skulle EU inte vara något optimalt valutaområde.
- Europa saknar såväl sentida erfarenhet av gemensam valuta som de övergripande finanspolitiska utjämningsmekanismer som kan krävas för att vidmakthålla den. I USA motsvarar den federala budgeten 12 procent av landets BNP. Inom EU motsvarar den gemensamma budgeten bara en tiondel så mycket. Om de reala inkomsterna i en delstat faller med 1 dollar, kommer skatterna att sjunka med 30 cent och transfereringarna att öka med 10 cent enligt en amerikansk studie från 1989.[8] EU saknar sådana finanspolitiska "stabilisatorer".

Utredningen har låtit genomföra en särskild granskning av en eventuell valutaunions effekter. Resultaten presenteras i bilaga 4. Den är skeptisk till flera av de mikroekonomiska argumenten för en union.

Wihlborg (1993) ifrågasätter där på basis av teoretiska och empiriska studier starkt påståenden om att det existerar något sådant som en självständig växelkursrisk. Enligt Wihlborg speglar denna "risk" bara en del av den övergripande makroekonomiska risk som alla investerare ställs inför, och som inte går att försäkra bort.

Tidigare studier har därtill visat att även om det skulle finnas en självständig växelkursrisk, är det svårt att upptäcka att den har någon inverkan på handeln.[9]

8 Sala-i-Martin och Sachs (1992). Se även den amerikanske Harvard-ekonomen Martin Feldsteins artikel i tidskriften Economist (den 13 juni 1992 s 19-22).

9 Se även Martin Feldsteins artikel i The Economist (13 juni 1992, s 19) där han behandlar EMU:s för- och nackdelar.

Kommissionen har försökt samla möjliga vinster och effekter i en tabell.

Tabell 15.1 Källor till ekonomiska vinster och kostnader i en europeisk monetär union

Effektivitet och tillväxt (mikro)	
Växelkursstabilitet och osäkerhet	+ +
Transaktionskostnader	+ +
Bidrag till ekonomisk union	+
Dynamiska effekter	+ +
Prisstabilitet (makro)	
Prisdisciplin	+ +
Institutioner lämpade för stabil penningpolitik	+ +
Kostnader att dämpa inflation	–
Offentliga finanser (mikro och makro)	
Autonomi, disciplin, koordinering	–/+
Lägre räntekostnader	+ +
Effektivet	+
Anpassning utan växelkursförändringar (makro)	
Förlust av växelkurs som instrument	– –
Anpassning av reala lönenivån	–/+
Mindre landspecifika störningar	+ +
Avsaknad av externbalans som begränsning för poliktiken	+ +
Det internationella systemet	
Ecu som en internationell valuta	+ +
Förbättrad internationell koordinering	+ +

+ = Vinst + + = Större vinst
– = Kostnad – – = Större kostnad

Anm.: Tabellens noteringar visar effekterna av en valutaunion jämfört med det tidigare europeiska monetära samarbetet, där växelkursernas förändringar begränsades till +/- 2,25 procent. Sedan augusti 1993 tillåts växelkurserna i EMS svänga +/- 15 procent.
Källa: EG-kommissionen (1990). Hämtad ur bilaga 4 till utredningen.

Makroekonomisk risk beror på fundamentala faktorer som hur ekonomin utvecklar sig, politiska beslut och skillnader i tillväxttakter. På lång sikt kommer svängningarna att spegla förändringar i den samlade makroekonomiska risken. Växelkursen kan då sägas vara en "ventil" för de spänningar som uppstår i vilket fall som helst. Om växelkursen vore helt fast kommer risken att ta sig andra uttryck. Den kommer då att tvinga fram andra ekonomisk-politiska åtgärder, vilket är just vad en del av valutaunionens förespråkare eftersträvar.

På *kort sikt* skulle visserligen svängningarna i växelkursen kunna bidra till att öka den totala risk som företagare och investerare ställs inför. Men eftersom det går att försäkra sig mot denna risk genom att handla på den s k terminsmarknaden till relativt liten kostnad, är vinsterna, enligt bilaga 4, av en gemensam valuta i detta avseende tämligen försumbar. På lång sikt skulle det alltså inte existera någon självständig växelkursrisk.

En viktig fråga i sammanhanget är dock inte bara vad företagen *borde* göra, utan hur de faktiskt agerar. Även om växelkursrisk enligt ekonomisk teori inte utgör något större problem, kan företagen handla som om den vore det.

Mycket tyder också på att företag med stor utlandsandel uppfattar svängningarna i växelkursen som en belastning. Det skulle i sin tur kunna leda till att de i överdrivet stor utsträckning lägger ut pengar på att försäkra sig mot växelkursförändringar, eftersom risken att tvingas notera en valutaförlust i bokföringen bedöms som allvarligare än kostnaden för ett alltför flitigt bruk av försäkringar på terminsmarknaden. Det är dock mycket svårt att finna några belägg för att sådan "överförsäkring" medför några avgörande kostnader.

En annan viktig fråga är hur lång den långa sikten är, dvs hur snabbt eller långsamt de fundamentala ekonomiska faktorerna slår igenom i växelkurserna. Enligt Wihlborg sker det redan efter ett kvartal. Andra bedömare noterar att det kan dröja uppemot ett år innan växelkurser och mer grundläggande ekonomiska faktorer slår igenom. Storleken på de vinster som kan göras på en gemensam valuta blir följaktligen beroende av hur effektiva marknaderna är.

Poängen är att växelkursen inte i sig bidrar till den totala makroekonomiska risken. Skapandet av en gemensam valuta blir därmed inte någon genväg till en sänkt ränta inom EMU.

Innebär då detta att en valutaunion är verkningslös?
Nej, inte nödvändigtvis. Förekomsten av en växelkursrisk utgör bara *en* komponent i diskussionen om en valutaunions eventuella fördelar. Visserligen kan – och det är t o m troligt att så sker – räntan falla. Men det beror i så fall på att EU-länderna i en valutaunion lyckas

minska den totala makroeonomiska risken, inte på att de isolerat har ersatt kronor, D-mark eller escudos mot ecu.

Betydligt viktigare i värderingen av EMU är därför vilken ekonomisk politik som en valutaunion och en gemensam penningpolitik gör möjlig. Däri ligger, menar många förespråkare, den verkligt stora potentialen hos en valutaunion.

Ruta 15.2
Optimala valutaområden

I diskussionerna om en valutaunion har stor tankemöda ägnats frågan huruvida Europa är ett lämpligt område för en gemensam valuta.

Teorin om optimala valutaområden utvecklades av R Mundell för över 30 år sedan (1961). Med det menas ett område vars olika delar eller regioner träffas på ett likartat sätt av olika störningar och chocker i ekonomin, och där arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan röra sig relativt fritt. I ett sådant område skulle det vara optimalt, menar Mundell, att avstå från möjligheten att använda sig av växelkursförändringar för att i stället kunna dra nytta av den ökade effektivitet och bekvämlighet som en gemensam valuta kan erbjuda.

Det intressanta med teorin är att den visat betydelsen av att arbete och kapital är rörligt över gränserna. Även om löner och priser är trögrörliga behöver en chock som drabbar bara ett land eller område i så fall inte leda till arbetslöshet. Anpassningen kan då också ske genom att produktionsfaktorerna flyttar till andra regioner. Ett optimalt valutaområde är därmed ett område där det råder hög rörlighet inom området, men ganska låg rörlighet gentemot omvärlden.

Mundells teorier – som utmynnade i slutsatsen att en monetär union måste förlita sig mer på faktorrörlighet än på förändringar i real växelkurs – har därefter vidareutvecklats och prövats.

Kenen (1969) har betonat vikten av en diversifierad produktionsstruktur. Ju mer diversifierad en ekonomi är, desto mindre känslig blir den för varje enskild störning. Jämförelser har t ex gjorts mellan EU-länderna och USA, t ex av Boltho (1989) som studerade regionala inkomst- och tillväxtskillnader i USA och EG.

En studie från OECD (1986) visade att rörligheten inom USA var 2-3 gånger större än mellan de olika länderna i Europa.

Poloz (1990) upptäckte att de reala växelkurserna i Kanada varierade mer än vad de gjorde i Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland. Det skulle tala för att en valutaunion mellan dessa länder inte skulle vara sämre än den enhetliga valutan varit för Kanada. Å andra sidan upptäckte Eichengreen (1990) att anpassningen på arbetsmarknaden gick snabbare i USA-regioner än vad den har gjort mellan EG-medlemmarna, även om skillnaderna inte var så stora.

Studierna är alltså långt från entydiga. De kan heller inte fånga in de förändringar som kan tänkas uppkomma framöver. Avgörande blir t ex hur rörligheten hos arbetskraften utvecklar sig – om den blir stor eller liten – och hur integrationen påverkar de olika ekonomiernas funktionssätt – om de blir mer lika eller olika varandra.

Själva förekomsten av en gemensam valuta skulle då kunna underlätta den makroekonomiska stabilitet som är målet för unionen. Notoriska höginflationsländer kan få lättare att hålla fast t ex vid en prisstabilitetspolitik. Erfarenheterna av ERM under 1980-talet har anförts som exempel på hur penningpolitiskt samarbete kan frammana samordning och konvergens även i andra avseenden.

15.2 Konvergenskraven

I Delors-rapporten hette det att en monetär union utan krav på finanspolitiken skulle leda till en instabil situation för hela gemenskapen. Toppmötet i Maastricht i december 1991 beslutade också om ett antal konvergenskrav för de länder som ville ingå i valutaunionen. Ekonomierna ska närma sig varandra vad gäller:

- inflationstakt,
- ränteutveckling,
- växelkurser,
- budgetunderskott,
- statsskuld.[10]

De tre första kraven faller sedan ett land har accepterats som deltagare och den nationella penningpolitiken överlåtits på unionen. De finanspolitiska kraven kan vara aktuella även efter det att valutaunionen förverkligats.

Konvergenskraven ska förebygga interna spänningar mellan deltagarländerna när växelkurserna oåterkalleligt har låsts mot varandra. Tanken med de finanspolitiska konvergenskraven är också att hindra enskilda nationer från att driva en alltför expansiv budgetpolitik, men låta kostnaden delvis vältras över på andra i form av högre räntor för hela unionen.

Även konvergenskraven har utsatts för hård kritik. De finanspolitiska kraven tar t ex ingen hänsyn till konjunkturförlopp eller till vad som är en hållbar statsfinansiell utveckling. Många har

10 Egentligen är det inte statsskulden brutto, utan den offentliga sektorns ställning som ska bedömas: den offentliga sektorns – stat, landsting och kommuners – samlade skuldsättning minus den offentliga sektorns innestående fordringar (innehav av statspapper).

ifrågasatt det rimliga i att spika vissa procentsatser för underskott och skuld – varför just 3 procents underskott är hanterligt, men inte 4 procent.[11]

Ett land som inte uppfyller konvergenskraven kommer inte att få tillträde till valutaunionen. Ett land som ingått i valutaunionen men som därefter drar på sig alltför stora underskott kan drabbas av ekonomiska sanktioner.

Det framstår i dag som föga sannolikt att dessa konvergenskriterier, givet att en valutaunion förverkligas, kommer att tillämpas strikt eller efter tidtabellen. I dag uppfyller t ex inte ett enda EU-land samtliga krav.

Detta styrker vår bedömning att införandet av en eventuell valutaunion kommer att dröja. Den kommer knappast heller att få den utformning eller omfattning som fördragstexten enligt Maastricht-fördraget förutskickade.

Tabell 15.2 Offentligt sparande som andel av BNP, 1992 (procent av BNP i löpande priser)

	1992
Belgien	-6,8
Danmark	-2,5
Finland	-8,9
Frankrike	-3,9
Grekland	-10,6
Irland	-2,8
Italien	-9,5
Nederländerna	-3,3
Norge	-2,8
Portugal	-5,1
Spanien	-4,8
Storbritannien	-6,7
Sverige	*-7,1*
Tyskland	-2,8
Österrike	-2,0

Källa: OECD, Economic Outlook (1993).

11 Se t ex Buiter, Corsetti ooch Roubini (1993) i "Sense and nonsense in the Treaty of Maastricht", Economic Policy, April 1993.

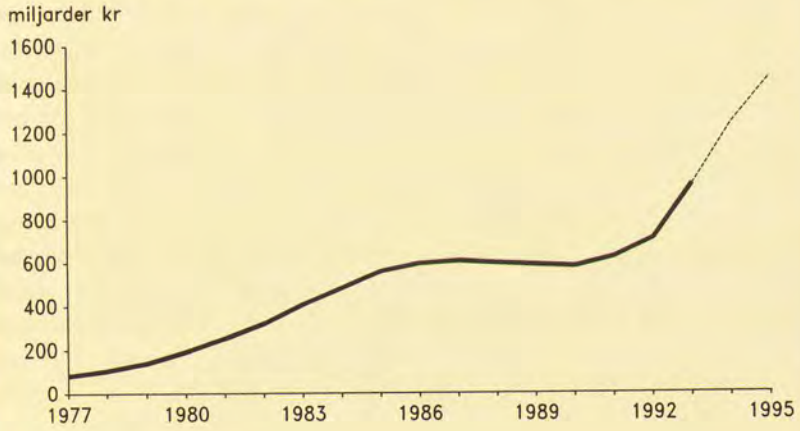
Sverige och konvergenskraven

Sverige har förklarat sig villigt att delta i den europeiska ekonomiska och monetära unionen. Beslutet om en övergång från andra till tredje fasen ska "göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget. I fråga om övergången från den andra till den tredje fasen i EMU är det ytterst riksdagen som ska ta ställning."[12]

Redan en mycket ytlig betraktelse av läget för svensk ekonomi och dess offentliga finanser visar att Sverige i dag är långt från de villkor som formulerats för att delta i valutaunionen.

Inflationen är visserligen låg. Men kronkursen har fallit dramatiskt. Ingen kan med bestämdhet säga vad som sker med priserna den dag ekonomin börjar vända uppåt igen.

Diagram 15.1 Den svenska statsskulden 1977-1993 samt prognos för 1994-1995



Källa: Riksgäldskontoret.

12 EG-minister Ulf Dinkelspiels redogörelse om förhandlingarna i riksdagen den 10 november 1993. Sverige vill delta i EMU. Gemensamma ansträngningar för att uppnå monetär stabilitet anses vara en viktig förutsättning för ekonmisk tillväxt och sysselsättning.

De offentliga finanserna har försämrats mycket snabbt. Den offentliga sektorns finansiella sparande ("budgetunderskottet") föll med 180-200 miljarder kronor, motsvarande 13-14 procent av BNP, på bara tre år. Det är historiskt och internationellt höga tal.[13]

Den offentliga sektorns skuldsättning är något oklar. Statsskulden uppgår nu till mer än 1 000 miljarder kronor, eller över 70 procent av BNP. Till detta ska emellertid läggas också t ex kommunsektorns skulder. Från detta ska dras den offentliga sektorns innehav av statspapper. Uppgiften redovisas emellertid inte i vare sig finansplanen eller i andra officiella data på det sätt som konvergenskraven stipulerar.

Enligt regeringens beräkningar i kompletteringspropositionen 1993 väntas underskottet i de offentliga finanserna som en följd av bl a sparplaner sjunka till 3,6 procent år 1998. Dessa beräkningar bygger dock på antaganden om en gynnsam utveckling, och har kritiserats av bl a Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) som alltför optimistiska.

Vad innebär då detta för svensk del? 3 procents budgetunderskott motsvarar i dagens beräkningar en gräns om ca 40-45 miljarder kronor. Dit är det mycket långt. Om den ursprungliga tidtabellen ska gälla, kan konvergenskraven tänkas skärpa hastigheten med vilka underskottsproblemen måste hanteras. Men i och med att valutaunionens tidtabell i praktiken – om än inte officiellt – förmodligen har spruckit, ställer konvergenskraven knappast upp några nya eller hårdare krav än de som föranleds av den svenska statsmaktens egna ambitioner att stabilisera statsskulden och kontrollera prisutveckling. (I detta sammanhang ska man dessutom komma ihåg att även om det bildas ett EMU utan Sverige kommer det att ställas krav på svensk budgetsanering. Om övriga EU-länder inom en union sanerar sina statsfinanser, kommer kreditgivarna att ställa samma krav på Sverige.)

13 *Källa:* OECD (1992).

15.3 Maastricht och den ekonomiska politiken

Det övergripande målet för EU:s penningpolitik vid en valutaunion ska enligt Maastricht-fördraget vara prisstabilitet. Detta mål kan sedan kompletteras med andra, vidare, mål för EU:s verksamhet – t ex hög sysselsättning och god inkomstutveckling.

Med en gemensam penningpolitik och en europeisk centralbank ska prisstabiliteten inom hela unionen, inte bara inom ett enskilt medlemsland, säkras.

Den europeiska centralbanken, ECB, kommer att ha två kännetecken. Det ena är att den får en lagstadgad plikt att garantera prisstabilitet. Det andra är att den ska vara skyddad mot direkt politiskt inflytande över interna penningpolitiska beslut.[14] Beslut som gäller mer långsiktiga förhållanden mellan den gemensamma valutans – ecun – och externa valutor som den amerikanska dollarn och den japanska yenen fattas däremot av Ekofin-rådet – EU-ländernas ekonomi- och finansministrar.

Vid årsskiftet 1993-1994 började det ekonomiska monetära institutet, EMI, att arbeta i i Frankfurt. Penningpolitikens utformning i ett framtida EMU bestäms av EMI under den innevarande perioden.

När valutaunionen är etablerad ska beslutanderätten för penning- och valutapolitiken överföras till det europeiska centralbankssystemet, ECBS. Detta ska styras dels av den europeiska centralbanken, ECB, samt av ett beslutande råd och en verkställande ledning. Rådet ska bestå av direktionen för den europeiska centralbanken samt av de olika deltagarländernas centralbankschefer. Den dagliga växelkurspolitiken kommer att skötas av ECB.

Prisstabilitet som övergripande mål för en fullständigt självständig centralbank har ifrågasatts. Vid en utbudschock skulle prisstabilitetsmålet kunna bidra till att destabilisera ekonomin. Strävan efter att

14 Samma resonemang förs i Sverige med anledning av Riksbanksutredningens förslag om en oberoende riksbank som presenterades under våren 1993 (SOU 1993:20).

dämpa prisstegringarna kan leda till en deflation (se ruta 15.3).[15] Vid efterfrågechocker kommer prisstabilitet däremot att vara ett för sysselsättningen och stabiliseringspolitiken effektivt mål. I så fall kommer strävan att stabilisera priser innebära att produktionen stimuleras och arbetslösheten minskar.

Kritiken gäller dock inte EU eller försöken att samordna penningpolitiken i sig, utan målet för densamma. Även den svenska riksbanken har satt prisstabilitet som övergripande mål för penningpolitiken.

Det kan finnas en risk att den oberoende centralbankens mål om prisstabilitet hamnar på kollisionskurs med andra bredare mål.[16]

En annan typ av farhågor vänder sig mot själva tanken på en gemensam centralbank (vilket är ett måste vid en gemensam valuta). Frågan kan sammanfattas i vad som är bäst: Flera olika mindre centralbanker som var och en på sitt håll söker parera störningar och problem som de nationella ekonomierna ställs inför? Eller en stor gemensam centralbank som agerar för alla, med den styrka och de risker som kan förknippas därmed?

EU och finanspolitiken

Med gemensam penningpolitik och stabila priser som övergripande mål, måste finanspolitiken tackla störningar och justera nya bytesförhållanden mellan nationella ekonomier.

Till skillnad från vad som gällde i diskussionerna om den s k Wernerplanen kräver Maastricht-fördraget – utöver de två finanspolitiska konvergenskraven – ingen ytterligare samordning av finanspolitiken.

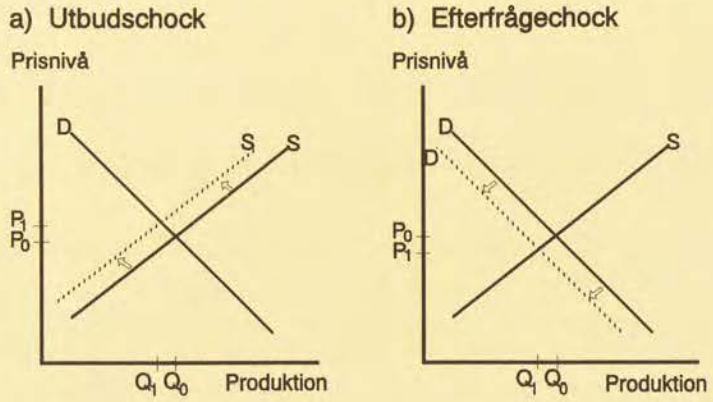
Finanspolitiken i ett land påverkar emellertid möjligheterna och villkoren i ett annat land. Detta gäller för all integration. Graden av integration påverkar storleken av dessa s k externa effekter. Det är också en av anledningarna till att konvergenskraven har spikats.

15 En utbudschock ställer under alla omständigheter den ekonomiska politiken inför ett dilemma. Det måste därför i praktiken finnas ett tidsperspektiv i prisstabilitetsmålet. Det är inte självklart att priserna måste vara stabila vid varje enskild tidpunkt.

16 Mot de formella resonemangen kan man dock invända att det inte är så självklart att prisstabilitetsmålet verkligen blir så exklusivt – givet att valutaunionen nu blir av. Konflikten mellan penning- och finanspolitik finns dessutom redan, valutaunionen förutan.

Ruta 15.3
Prisstabilitet – mål under debatt

Beslutet om prisstabilitet som lagstadgat mål för den gemensamma penningpolitiken har kritiserats eftersom det inte tar hänsyn till konjunkturläge eller effekter på produktionen. Strävan efter prisstabilitet skulle i vissa situationer därmed, menar kritikerna, kunna bli destabiliserande för ekonomin. Effekterna kan åskådliggöras i nedanstående diagram.



Antag att ekonomin utsätts för en *utbudschock* i så måtto att t ex norra Europa drabbas av plötslig skogsdöd eller att oljekällorna sinar och tillförseln stryps. Det betyder produktionen totalt sett faller och att prisnivån stiger. I diagrammet illustreras det med att produktionen går från Q_0 till Q_1 och priset från P_0 till P_1. Detta brukar kallas en stagflationistisk utveckling. Om målet då är prisstabilitet kommer penningpolitiken att stramas åt för att motverka den stigande prisnivån. Det pressar ned produktionen ytterligare.

Eftersom produktionen redan har fallit (vilket betyder ökad arbetslöshet) kommer prisstabilitet förmodligen att leda till att produktionen sjunker ytterligare. I detta fall blir prisstabilitet ett vanskligt mål, eftersom det drar upp räntorna i ett läge där penningpolitiken snarare borde vara lätt.

Antag i stället att ekonomin drabbas av en *efterfråge-chock*, dvs ett mycket kraftigt ras i försäljningen av exempelvis europeiska bilar. Produktionen blir lägre, liksom prisnivån. Ekonomin går en deflationistisk utveckling till mötes. Strävan efter prisstabilitet öppnar i detta läge för en mer expansiv politik i syfte att öka produktionen.

Exemplet visar att en penningpolitik med prisstabilitet som enda mål inte kan hantera utbudschocker utan att allvarliga bieffekter uppstår. Vid efterfrågechocker kommer prisstabilitet att vara ett för sysselsättningen och stabiliseringspolitiken effektivt mål.

Ett medlemskap i EMU innebär å ena sidan att länderna måste visa budgetdisciplin i så måtto att konvergenskraven uppfylls och anti-inflationsmålet för penningpolitiken accepteras. Länderna avhänder sig dessutom möjligheten att låta sedelpressarna stå för finansieringen av skulderna. Kravet på att utgift möts av intäkt ökar.

EMU kan emellertid å andra sidan minska intresset hos de inblandade länderna att driva en disciplinerad finanspolitik. Om ett land expanderar sin budget och drar på sig ohållbart höga underskott vältras kostnaden för underskotten i viss utsträckning över på alla genom en högre ränta. Det skulle således kunna finnas tendenser till free-rider-problem.[17]

Den nationella finanspolitikens effekter

Fokus har hittills framför allt riktats mot effekterna på den gemensamma ekonomin av den nationella finanspolitiken.

EMU kommer att få dubbel effekt på finanspolitiken inom EU-området. På kort sikt kan den gemensamma penningpolitiken medföra att trycket på den nationella finanspolitiken mildras, eftersom underskottstyngda nationer får lättare att låna på de internationella marknaderna och det förmodligen till en lägre ränta än om landet inte deltagit i en valutaunion. På lite längre sikt skärps dock kraven, eftersom det inte blir möjligt att trycka pengar för att finansiera underskott och låta inflationen urholka skulder.

15.4 Sverige och ekonomiska chocker

Hur kommer då Sveriges möjligheter att hantera chocker och störningar att påverkas av om vi går med i en eventuell framtida valutaunion eller inte?

En central fråga är hur snabbt ekonomin anpassar sig till olika störningar och chocker. Hur pass smidig är lönebildningen? Hur pass

17 Även om unionen kan få betala via högre räntor, kan ett enskilt land som av en eller annan anledning drabbas av ett underskott, dra nytta av att den offentliga upplåningen blir billigare än vad som annars vore fallet.

rörlig är arbetskraften? Vilken benägenhet har företagen att t ex sänka sina priser?

Olika studier ger olika svar. De går tyvärr inte säkert att säga om Sverige är bra eller dåligt, bättre eller sämre, än andra länder när det gäller att parera störningar och snabbt anpassa priser och lönenivåer. Sverige har visserligen genom åren haft en betydande reallönerörlighet. Studier av bl a Calmfors och Forslund (1990) har visat att lönerna i Sverige tidigare reagerat snabbt redan vid en försiktig uppgång i den öppna arbetslösheten.[18] Det skulle tyda på att svensk ekonomi fungerar bra. För detta talar också det faktum att Beveridge-kurvan - som kan sägas vara ett mått på arbetsmarknadens matchningsförmåga – under lång tid låg stilla i Sverige, samtidigt som den skiftade utåt i övriga länder.[19]

Studierna bygger emellertid på radikalt annorlunda förhållanden än de som nu gäller för svensk ekonomi. Det är svårt att säga hur robusta sambanden är i en situation med över 10 procents arbetslöshet, med budgetunderskott på 10-14 procent av BNP och med en statsskuld som motsvarar nästan tre fjärdedelar av den samlade produktionen i landet. Reallönerörligheten har dessutom i huvudsak uppnåtts genom devalveringar, inte genom att nominella löner och priser har anpassat sig.

I bilaga 2 till utredningen jämförde Assarsson och Olsson hur bra eller dåligt Sverige skulle passa in i en tänkt framtida valutaunion i Europa.[20]

Avsikten var att belysa riskerna med att ingå i en valutaunion och att inte ha växelkursen att tillgå om ekonomin drabbades av en chock eller oförväntad störning. Om en chock är symmetrisk – det vill säga drabbar alla länder ungefär likadant – kan det vara bra att samordna insatserna. Behovet av att kunna justera växelkursen länderna emellan kommer då att vara litet. Om en chock däremot är asymmetrisk, så att den drabbar land A men inte land B, då kan det vara en nackdel att ingå i en valutaunion. Det gäller särskilt om löner och priser är trögrörliga.

18 Se t ex "Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries", Calmfors, L (red), SNS, och Oxford University Press (1990).

19 Beveridge-kurvan sätter antalet lediga platser i relation till antalet arbetslösa i en ekonomi. Ju färre arbetslösa per vakant plats, desto bättre fungerar ekonomin. Ju fler arbetslösa per vakans, desto sämre fungerar arbetsmarknaden.

20 Bilaga 2. "Makroekonomiska chocker och ekonomisk struktur. En jämförelse mellan Sverige och EG-länderna", (1993).

Grovt indelat kan ekonomin utsättas för fyra olika typer av störningar:

1. Inhemska utbudschocker – t ex en löneexplosion eller produktivitetsfall.
2. Internationella utbudschocker – t ex oljeprischock.
3. Inhemska efterfrågechocker – t ex en kraftig uppgång i hushållssparandet.
4. Internationella efterfrågechocker – t ex kollapsen för den finska östhandeln när Sovjetsystemet bröt samman.

Assarsson och Olsson undersökte vilken typ av chocker som varit vanligast i Sverige under perioden 1965-1991, och jämförde sedan Sverige med en rad andra EU-länder. Internationella chocker visade sig då drabba länderna vid ungefär samma tidpunkt, vilket borde tala *för* en samordning av politiken och en gemensam valuta.[21]

Däremot visade det sig att de inhemska chocker som drabbade Sverige inte hade mycket korrelation med de inhemska chockerna i övriga länder. Det talar, allt annat lika, *emot* en valutaunion.

De inhemska utbudschockerna – som vid en valutaunion kan ställa till störst regionala problem – var dock av förhållandevis begränsad omfattning. Störst inverkan på arbetslöshet och inflation i Sverige hade i stället inhemska efterfrågechocker och internationella chocker. Författarna drog därav slutsatsen att den svenska ekonomins sammansättning inte utgör något avgörande hinder för Sverige att ingå i en monetär union.

Till samma slutsats kom de efter att ha jämfört utrikeshandelns och tillverkningsindustrins sammansättning i olika länder. Sverige skilde sig inte heller då nämnvärt från flertalet av de mest sannolika medlemmarna i en framtida valutaunion. Risken med att ingå i en valutaunion och överlåta penningpolitiken till en gemensam instans skulle därmed inte vara större för Sverige än för något annat land.

Studierna bygger på historiska data. De har därför samma begränsningar som alla andra liknande studier när det gäller att ställa prognoser över vad som sker i framtiden. En viktig fråga är i vilken utsträckning man kan vänta sig att beteendet hos företag, konsumen-

21 Man ska dock komma ihåg att även om en chock är symmetrisk – dvs drabbar två länder ungefär samtidigt – så kan den få helt olika effekter internt i länderna, beroende på att ekonomierna har olika struktur, olika anpassningsförmåga och möjligheter att parera störningarna.

ter och arbetsmarknadsorganisationer ändras som en följd av att det blir omöjligt att med hjälp av devalveringar och växelkursen korrigera för missgrepp i politik och avtalsrörelser. För detta krävs enligt många bedömare institutionella förändringar av hur regelverket fungerar.[22]

En annan viktig fråga blir hur den svenska ekonomin förändras genom integrationen. Sverige är redan ett mycket öppet och handelsberoende land. Som vi såg i kapitel 7 väntas strukturen i det svenska näringslivet ändras beroende på hur Sverige ställer sig till ett medlemskap i EU.

Ett medlemskap väntas medföra att näringslivet blir hårdare specialiserat som en följd av att de vertikala investeringarna ökar. Från sårbarhetssynpunkt kan detta vara både av ondo och godo. En ökad specialisering innebär visserligen att förädlingsvärdet och effektivitetsvinsterna för ekonomin totalt sett kan tänkas öka. Men ökad specialisering till följd av en allt intimare integration med EU-länderna kan vid en gemensam valuta också bli en nackdel. Risken för att ett land ska drabbas av s k asymmetriska chocker – som inte automatiskt kan väntas bli föremål för gemensamma motåtgärder - kan då öka.

Avgörande för utfallet blir om specialiseringen sker efter produkt eller bransch. Tillväxten i s k bransch-intern (eller intra-industriell) handel tyder på att integrationen inte behöver öka sårbarheten.

15.5 Konsekvenser för Sverige av valutaunionen

Konsekvenser för den ekonomiska politiken

Den gemensamma valutan skärper kravet på statsmakterna att föra en ekonomisk politik som är förenlig med inflationstakten i resten av unionen. En högre inflation i Sverige skulle hota de svenska

22 Se i detta sammanhang t ex Ekonomikommissionens förslagskatalog (SOU 1993:-16). Enligt kommissionen måste Sverige i framtiden söka återskapa förtroendet för sin valuta och sin ekonomiska politik genom ett antal inhemska och politiska reformer snarare än att försöka gå genvägen genom att återigen koppla kronan till EMS-valutorna.

företagens konkurrenskraft och därmed leda till minskade investeringar och svagare ekonomisk tillväxt.

Om Sverige skulle bli medlem i en valutaunion blir penningpolitiken gemensam. Beslutanderätten flyttas från riksbanksfullmäktige till ECSB, som ska bestå av de nationella centralbankerna och den europeiska centralbanken, ECB. Den svenske riksbankschefen blir medlem i ECB:s råd. Ledamöterna i rådet har till uppgift att främja prisstabilitet i unionen som helhet, inte att försvara nationella intressen. Riksbanken som sådan kommer likväl att ha en viss roll, inte minst för att ta fram beslutsunderlag och statistik som ECB kan behöva för att analysera den ekonomiska situationen i Sverige.[23]

När EMI trädde i kraft vid årsskiftet 1993/94 blev det förbjudet för EU-länderna att via riksbanken finansiera statliga underskott. För svensk del betyder det att den kontokredit som Riksgäldskontoret har i Riksbanken måste upphöra. Riksbanken kommer heller inte att få köpa räntebärande värdepapper direkt från Riksgäldskontoret. Sverige berörs även av stadgandet att Riksbanken ska ha en oberoende ställning.

Hur oberoendet ska utformas finns inte närmare beskrivet. Villkoret är emellertid att ledamöterna i Riksbanksfullmäktige inte får ta emot eller söka instruktioner från något organ utanför banken.

Riksbankens ställning i Sverige är för närvarande föremål för debatt. Riksbanksutredningen, som lade fram sitt förslag våren 1993, pläderade för ökad självständighet.[24] I Maastricht-fördraget stadgas att riksbankchefen ska ha en mandatperiod om minst fem år. Detta krav är redan uppfyllt. Däremot kan den svenske riksbankschefen i dag avsättas av fullmäktige utan att närmare skäl redovisas. Det är förmodligen inte förenligt med fördragets krav på oberoende.[25]

23 *Källa:* Arbetsrapport 11, "Penningpolitisk styrning i en ekonomisk och monetär union: kartläggning av anpassningsbehov." Riksbanken, maj 1993.

24 Krav på en oberoende riksbank finns formulerat som en deletapp under övergången till EMU. Den svenska riksbanken har dock i flera avseenden en mycket stor självständighet. Den ansvarar inför riksdagen, inte inför regeringen. Den fattar dessutom själv beslut om växelkursregim och val av centralkurs gentemot andra valutor. Inför viktigare penning- och valutapolitiska beslut ska Riksbanken dock samråda med regeringen.

25 Se vidare diskussionen i Riksbanken och prisstabiliteten (SOU 1993:20).

Sverige kommer inte längre att självständigt kunna styra räntenivåer eller valutakurs.[26] I gengäld skulle svenska företrädare få inflytande över den samlade europeiska penningpolitiken. Det skulle ske dels via ECB, dels genom rådets beslut om den övergripande ekonomiska politiken och penningpolitiken gentemot EU:s omvärld.

Inom ramen för EMU kommer räntenivåerna på olika värdepapper att bestämmas av hur marknaden uppfattar de kreditrisker som förknippas med olika värdepappers löptider och utgivare. Räntemarginalerna mot andra europeiska länder kommer att reduceras, om än inte helt. Kreditrisker och skillnader i likviditet kan även i fortsättningen ge upphov till olika räntenivåer för olika typer av värdepapper.

Valutakursförändringar inom unionen blir omöjliga. Om detta är en förlust eller ej måste värderas ur minst två aspekter:

1. I vilken mån kommer Sverige att hamna i situationer där svensk ekonomi drabbas annorlunda ("asymmetriskt") än andra länder, och där Sverige ensamt skulle behöva anpassa sin reala växelkurs?
2. I vilken mån har just devalveringar visat sig vara ett verksamt ekonomisk-politiskt instrument?

En indikation på svaret på den första frågan gavs av Assarssons-Olssons studie (bilaga 2) av chocker och makroekonomisk struktur. Enligt den skulle riskerna för Sverige med att ingå i en valutaunion vara tämligen små.

Svaret på den andra frågan är föremål för kontinuerlig debatt. Erfarenheterna från det sena 1970-talets och tidiga 1980-talets devalveringar tyder emellertid inte på att det har fungerat, i vart fall inte på lite längre sikt.[27]

26 Detta gäller, som framgick i förra kapitlet om Stabiliseringspolitiken, i och för sig också vid en situation med fast växelkurs utanför EU/EMU. Inte heller då kan Sverige sätta räntan själv.

27 För en diskussion av devalveringspolitikens effekter se t ex Produktivitetsdelegationen (1991) och Ekonomikommissionen (1993). Slutsatserna där var bl a att devalveringspolitiken minskat omvandlingstrycket på företagen (vilket i sin tur dämpat takten i strukturomvandlingen) och bidragit till högre inflation.

Om en devalvering ska fungera krävs det att priserna i internationell valuta i det land som devalverar verkligen sjunker. Det bygger i sin tur på att en valuta kan devalveras utan att löner och priser på hemmamarknaden höjs i samma utsträckning.

EMU kan leda till lägre räntor och lägre inflation. Om detta sker kommer Sverige att få lägre räntebetalningar på statsskulden.

Den väsentliga frågan blir därmed i vilken mån de reala räntorna – dvs räntan efter inflation – blir lägre om Sverige deltar i den gemensamma penningpolitiken.

Om Sverige inte blir medlem i EU eller deltar i den planerade valutaunionen ställs inga *formella* krav på att penningpolitiken måste förändras. Däremot kan *de faktiska* kraven bli ännu större på att de svenska förutsättningarna är tillräckligt goda för att vi på egen hand ska uppnå prisstablitet. Behoven av förtroendeskapande åtgärder, däribland institutionella förändringar, blir större för Sverige utanför än som medlem i EMU.

Sverige deltar i valutaunionen

Sverige har en liten valuta – kronan – och en stor utrikeshandel. Det är dock svårt att uppskatta de eventuella vinsterna med att ingå i en valutaunion. När det gäller transaktionskostnaderna skulle vinsterna – av Kommissionens uppskattningar att döma – kunna uppgå till mellan 0,25-0,5 procent av BNP. För svensk del skulle det betyda uppemot 7 miljarder kronor per år.

Vinsterna skulle till och med kunna bli högre än så. Det beror på att ett litet land, enligt Kommissionen, väntas ha mer att vinna på en gemensam valuta än ett stort land. Vinsterna skulle då kunna bli ända uppemot 1 procent av BNP, vilket översatt till svenska förhållanden skulle innebära 14 miljarder kronor. Av skäl som redovisats ovan bedömer vi dock de beloppen som mycket orealistiska.

Finansdepartementet har gjort en något mer ingående bedömning på basis av svenska handelsmönster och kapitalflöden.[28] Enligt beräkningarna där skulle vinsterna av lägre transaktionskostnader ligga mellan 4 och 6 miljarder kronor.

Ökad risk betyder större osäkerhet, vilket i sin tur antas ge lägre investeringar och därmed lägre tillväxt. Växelkursrisken bedömer vi

28 Se den s k Grönboken utgiven av UD/H i mars 1993.

i enlighet med ovanstående resonemang som försumbar, eftersom den på kort sikt går att försäkra bort, och eftersom den på lång sikt är identisk med vanlig makroekonomisk risk[29]. Det innebär i sin tur att det är svårt att se några större vinster vad gäller räntenivåer *som en isolerad följd* av att valutan blir gemensam.

Däremot kan betydande vinster uppstå om en eventuell valutaunion lyckas bättre än länderna, vart och ett för sig, att reducera den totala makroekonomiska risken och skapa stabilare förhållanden. En valutaunion leder förmodligen också till en ökad konvergens mellan länderna.

Mycket tyder på att Sverige har haft svårare än de flesta andra tilltänkta valutaunionsmedlemmar att vinna trovärdighet för en låg inflation.

Deltagande i en valutaunion innebär inte någon genväg för Sverige att vinna denna trovärdighet. Givet att konvergenskraven ska uppfyllas – och Tyskland blir förmodligen en garant för att de inte urvattnas – måste Sverige påtagligt stabilisera sin ekonomi för att kunna kvalificera sig som deltagare.

Det innebär att Sveriges ekonomi redan före ett inträde i en eventuell valutaunion måste genomgå strukturella reformer som krävs för att utvecklingen av de offentliga finanserna ska bli långsiktigt hållbar. Trovärdigheten uppstår alltså inte av en svensk deklaration att sträva efter ett medlemskap i en valutaunion. Trovärdigheten måste vinnas genom konkreta handlingar. Däremot kan Sverige, som medlem i en valutaunion, möjligen ha lättare att förebygga nya ekonomisk-politiska missgrepp i framtiden. I den meningen kan trovärdigheten för den svenska ekonomiska politiken och för en låginflationslinje stärkas.

Avgörande blir därmed vilken politik som förs inom valutaunionen – om den bidrar till att minska den totala makroekonomiska risk som företag, investerare och hushåll ställs inför, eller om den ökar risken.

I en valutaunion försvinner en frihetsgrad i den ekonomiska politiken i samband med att växelkursen inte längre blir ett medel i den stabiliseringspolitiska arsenalen. Det faktiska värdet av devalveringsvapnet kan dock på basis av tidigare svenska erfarenheter starkt ifrågasättas.

29 Annorlunda uttryckt skulle man kunna säga att summan av riskerna är mer eller mindre konstant, och att växelkursen i vart fall inte bidrar till att öka den.

Vår bedömning är därför att varken riskerna eller de eventuella vinsterna i ett medelfristigt tidsperspektiv för Sverige av att ingå i en eventuell framtida valutaunion är så stora att de i sig skulle avgöra frågan om ett medlemskap i EU.

Vi vill dock understryka alla osäkerheter i resonemanget. Poängen är dock att det är svårt att på rent ekonomiska grunder lägga avgörande vikt (oavsett om den är positiv eller negativ) vid valutaunionen.

Om Sverige beslutar sig för att gå in i en valutaunion är det enligt Assarsson och Olsson (bilaga 2) önskvärt med ett så brett nordiskt deltagande som möjligt, med tanke på att den svenska exporten till Norden är betydande. Författarna konstaterar emellertid också att en nordisk monetär union, på grund av Norges mycket avvikande utrikeshandel, är mindre attraktiv ur svensk synvinkel än en europeisk monetär union.

Sverige står utanför valutaunionen

Vad sker då utanför en valutaunion? Om EU-länderna bestämmer sig för att ingå i en valutaunion kan Sverige stå utanför av följande skäl:

- Svenska folket har röstat nej till medlemskap, men fortsätter med EES-avtalet. Det medför antagligen en rörlig växelkurs. Om obalansen i de offentliga finanserna kvarstår, kan räntorna i Sverige drivas upp – alternativt växelkursen falla – relativt EMU eftersom det då alltjämt finns en osäkerhet om huruvida det politiska systemet ska klara den snabbt växande statsskulden.
- Sverige vill delta i valutaunionen men uppfyller inte inträdeskraven. Det innebär att landet fortsättningsvis har betydande ekonomiska problem. I detta läge kommer stabiliseringspolitikens möjligheter i vilket fall som helst att vara begränsade, i enlighet med vad vi kunde konstatera i föregående kapitel.[30]
- Svenska folket har röstat nej till medlemskap och hamnar dessutom utanför den inre marknaden. I detta fall kan konsekvenserna bli dramatiska.

30 Som en jämförelse kan man se Ekonomikommissionens specifikation över sparbetinget för ekonomin (SOU 1993:16). Bedömningen där är att 10 miljarder kronor behöver sparas i år, och ytterligare 30 miljarder kronor per år under 1995-1997.

Utvecklingen mot en valutaunion – utan Sverige – begränsar då ytterligare valmöjligheterna vad gäller växelkursen.

När transaktionskostnaderna minskar inom unionen kan konkurrenskraften för svenska exportföretag på de marknader som omfattas av valutaunionen komma att försämras. Om Sverige försöker hålla en fast kurs eller halvfasta växelkursarrangemang kan devalveringsrisken komma att speglas i ränteskillnaden, vilket får negativ effekt på investeringarna.

En snabb och framgångsrik utveckling mot en valutaunion mellan ett antal EU-medlemmar väntas dessutom ge upphov till valutasubstitution, vilket betyder att man börjar handla i andra valutor i stället för med svenska kronor.[31] Utbredd valutasubstitution innebär i sin tur att enbart fritt rörliga växelkurser eller en monetär union kan fungera. Volatiliteten – svängningarna – i fritt rörliga kurser ökar ju mer utbredd valutasubstitutionen är. Allt annat lika framstår då en valutaunion som mer fördelaktig.

Alternativet för Sverige vid ett beslut att stå utanför en valutaunion blir därmed en politik baserad på fullständigt rörliga växelkurser. Huruvida detta är bra eller dåligt, om rörliga växelkurser är bättre eller sämre än ett system med fasta växelkurser, har varit ett ständigt tvisteämne ekonomer emellan.[32] Det skulle bära för långt att här göra en utvärdering av deras ståndpunkter.

En vanlig uppfattning är emellertid att det politiska systemet, och arbetsmarknadens parter, lättare tar samhällsekonomiska hänsyn i ett system med fast valuta än under en växelkursregim där kronan deprecieras i takt med kostnadsökningar.[33]

Men givet att målet om prisstabilitet dröjer kvar – detta har satts av riksbanksfullmäktige – kommer effekterna för finanspolitiken att bli annorlunda.

31 För en fördjupning av valutasubstitution och riskerna med den: se t ex bilaga 4 till utredningen.

32 Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) funderar i sitt betänkande om huruvida det hade varit bättre eller sämre för Sverige om kronan flutit under 1980-talet. Bedömningen är att trovärdighetsproblemen förmodligen då hade blivit ännu svårare eftersom den kortsiktiga handlingfriheten varit högre och trycket på riksbanken att sänka räntan starkt. Slutsatsen är att försämringen av det svenska penningvärdet och den sammalagda försvagningen av den svenska kronan under de senaste 20 åren knappast hade blivit mindre med flytande än med fast växelkurs.

33 Argumentet är dock mycket omtvistat, inte minst efter den svenska ecu-anknytningens kollaps i november 1992. I dag är de flesta bedömare emellertid ense om att en fast växelkurs inte är en genväg till trovärdighet.

I ett system med rörliga växelkurser får penningpolitiken ökad betydelse för att hålla prisstabilitet, samtidigt som finanspolitikens möjligheter begränsas. Räntan blir då ett styrmedel bland andra i den ekonomiska politiken. Problemet är dock att låg ränta kan ge fallande kronkurs. Det innebär visserligen att exportindustrin gynnas, men på felaktiga grunder. Följden kan bli ökad inflation och en dual ekonomi med eftersatta inhemska näringar.

En nyckelfråga är hur handeln och investeringarna i Sverige påverkas i de olika alternativen. Forskningen ger här inte mycket vägledning. De empiriska resultat som finns från andra länder tyder på att effekten på internationell handel är försvinnande liten. Inte heller för direktinvesteringarna finns några empiriskt entydiga bevis.

Om Sverige står utanför den inre marknaden och EMU bildas, kan det krävas betydande premier i form av skattelättnader och förmåner för att företagen ska välja att investera i Sverige framför andra områden.

Till syvende och sist handlar frågan om valutaunionen om vilken typ av politik som förs av deltagarländerna.

Om den gemensamma politiken blir sämre än den som Sverige kan tänkas föra, i så fall blir det bättre att stå utanför valutaunionen och själv hålla kontroll över penningpolitiken med alla dess begränsningar och tillkortakommanden. Om den gemensamma politiken däremot bidrar till att reducera den makroekonomiska risken totalt sett, då kommer investeringarna att öka, och tillväxten att ta fart.

Med andra ord: sköter man sin ekonomi, går det bra. Missköter man den går det dåligt. Det gäller oavsett om någon europeisk valutaunion kommer till stånd eller inte.

Slutsatser och avslutning

DEL IV

16 Slutsatser och avslutning

Utredningen har haft i uppdrag att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i det europeiska samarbetet.

En svårighet i analysarbetet har varit att såväl Sverige som EU befinner sig i förändring. Det är inte dagens Sverige som ska jämföras med dagens EU. Sverige kommer heller inte att se ut som i dag bara för att vi bestämmer oss för att stå utanför EU.

På två viktiga punkter har osäkerheterna eliminerats under utredningsarbetets gång.

1. Uruguay-rundan avslutades i december 1993. Ett antal hinder för den globala handeln sänks eller elimineras. Avtalet får stor betydelse för Sveriges relationer med EU genom att Gemenskapens egna handelsrestriktioner t ex på teko- och jordbruksområdet kommer att försvinna eller luckras upp. På sikt blir därmed skillnaderna mellan ett medlemskap och ett EES-avtal (eller en situation där Sverige står helt utanför) mindre än vad de skulle ha blivit utan en internationell handelsöverens-kommelse.
2. EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994. Sverige kommer därmed inte att diskrimineras vad gäller handeln med varor och tjänster samt rörlighet för arbetskraft och kapital. Sverige kommer i viss mån att kunna påverka beslutsfattandet via de gemensamma EES-institutionerna.

Mot denna bakgrund har det varit naturligt för oss att använda EES-avtalet som referensalternativ. Det har i sin tur jämförts i första hand med en situation där Sverige är fullvärdig medlem av EU och

i andra hand med ett alternativ där Sverige helt och hållet står utanför den inre marknaden.

Vi har i denna studie framför allt granskat två huvudämnen. Det ena handlar om marknaden, dess krav och möjligheter. Det andra om politiken, dess potential och faktiska innehåll.

1. Hur går det med den ekonomiska tillväxten när Sverige blir en del av den inre marknaden? Vilken blir skillnaden om Sverige deltar som medlem i EU eller som avtalsslutande part i EES?
2. Hur går det med de områden som vid ett medlemskap blir föremål för gemensamt beslutsfattande? Vad sker med jordbruks- och regionalpolitiken? Hur går det med handelspolitiken? Vilka framtidsutsikter finns för stabiliseringspolitiken?

Den största svårigheten har legat i det faktum att vi har varit tvungna att jämföra processer – inte tillstånd – med varandra. Det finns inget status quo, inga alternativ som heter "förbli som i dag". Verkligheter förändras. Prognoser slår fel.

Vid en jämförelse mellan processer – därtill osäkra – blir det näst intill omöjligt att kvantifiera de olika utfallen. En och annan läsare kommer förmodligen förgäves att leta efter beräkningar, prognoser och utsagor i miljarder och ecu.

Det hade varit en fördel om vi hade kunnat beskriva skillnaderna i siffror – och i några fall där det varit möjligt har så också skett.

Samtidigt leder numeriska värden lätt tanken fel. De ger ett förledande intryck av exakthet och precision; riktar fokus på detaljer när perspektiven tvärtom bör höjas från budgetnetton och procentsatser.

Det viktiga är inte vad som låter sig fångas i siffror eller ställas upp i en resultaträkning under tre, fem eller tio år framåt. Det viktiga är vilken utveckling i stort som kan väntas, vilka krafter som sätts i rörelse, vilka möjligheter som öppnas – om tillfället tas.

Tidsperspektivet är centralt. Konsekvenserna av ett EU-medlemskap kan uppträda på kort, medellång eller lång sikt. Vår slutsats är att de största konsekvenserna märks på lång sikt.

* * * * *

Sverige är ett land med stor areal och låg befolkningstäthet. Under de senaste 100 åren har Sverige byggt upp en industristruktur, grundad i huvudsak på inhemska råvaror, som genom handeln givit upphov till en stark tillväxt och en kraftigt höjd levnadsstandard.

Denna utveckling bröts i början av 1970-talet. Sverige har därefter haft samhällsekonomiska problem.

Under de senaste åren har den internationella lågkonjunkturen bidragit till att förvärra problemen. I grunden ligger gemensamma europeiska bekymmer:

- Arbetslösheten är hög, tillväxten förhållandevis svag. Konkurrensen mot världsekonomins övriga jättar – USA och Japan – ter sig oviss. Västeuropa kläms mellan högteknologi från USA och Japan och lågkostnadskonkurrens från Östeuropa och Asien. Befolkningen åldras, vilket ställer krav på transfereringssystemen. Samtidigt finns ett starkt migrationstryck från länder utanför Europa.
- Den internationella integrationen begränsar det nationella handlingsutrymmet för den ekonomiska politiken. Ländernas ekonomier har genom åren blivit allt intimare sammanflätade med varandra. Nationalstaten är i många fall inte längre tillräcklig för centrala ekonomisk-politiska beslut.
- Nya, svåra och svårbestämbara förutsättningar gäller därmed för politiken. I Sverige flyter kronan. Sverige genomgår en djup depression. Arbetslösheten är den högsta sedan 1930-talet. De offentliga finanserna är i kraftig obalans. Stora underskott i budget och statsskuld gör isolerad stimulanspolitik riskabel.

Ramarna för ekonomin och politiken bestäms av att Sverige är ett litet, öppet och exportberoende land, vars ekonomi är extremt dominerat av sina storföretag.

Litenheten och öppenheten begränsar Sveriges möjligheter att bedriva en från omvärlden radikalt annorlunda politik och staka ut en kraftigt avvikande linje.

Mer än hälften av Sveriges industriproduktion – mer än en fjärdedel av BNP – går på export. Viktiga produkter för såväl tillverkning som konsumtion måste importeras. För utveckling och välstånd i Sverige är därför tillträdet till utländska marknader utan diskriminering av avgörande betydelse.

Storföretagsberoendet tvingar samtidigt Sverige att ta hänsyn till de alternativa investeringsmöjligheter och avsättningsmarknader som företagen står inför. De beslut som fattas på 15-20 större koncernkontor får därmed kraftiga effekter för utvecklingen av sysselsättningen och den totala investeringskvoten i landet. Oberoende av anslutningsform kommer dessa företag att under överskådlig tid sätta sin prägel på den svenska ekonomin.

För Sverige är därför reglerna för de internationella handelsrelationerna av särskilt stor betydelse, och deltagandet i de internationella institutionerna på handelns och valutasamarbetets område vitalt. Det är mot denna bakgrund vi har belyst konsekvenserna av ett svenskt medlemskap i EU, ett bibehållet EES-avtal och en situation där Sverige står helt utanför samarbetet i EU.

Många av de effekter som vi har beskrivit i denna rapport uppkommer redan genom EES-avtalet. Det gäller inte minst effekterna av att de fyra rörligheterna förverkligas. Därmed har Sverige blivit en del av den inre marknaden med undantag för jordbruket och livsmedelssektorn.

Med EES-avtalet måste Sverige och övriga deltagande Efta-länder acceptera de regler som EU-länderna sinsemellan beslutar – eller avstå och därmed riskera att EES-avtalet tunnas ut.

Som EU-medlem får Sverige en helt annan delaktighet i beslutsprocessen genom plats i Ministerrådet, representation i Parlament och kommittéer och möjligheter till såväl formell som informell maktutövning.

Som medlem kan Sverige aktivt påverka besluten liksom vilka frågor som förs upp på – eller bort från – dagordningen. Som medlem får Sverige vidare ett större inflytande över tekniska standarder i de fall där EU-länderna strävar efter gemensamma normer. Det är mycket viktigt för de svenska företag som har Västeuropa som sin hemmamarknad.

Sverige kan som medlem också tänkas påverka ställningstaganden i frågor som indirekt får effekt för svensk ekonomi alldeles oberoende av om Sverige är medlem eller ej. Det gäller t ex de ekonomiska för- och nackdelar för Sverige och svenskt näringsliv som kan följa på en mer öppen EU-politik gentemot Östeuropa och Baltikum. Det gäller de tillfällen som kan erbjudas att påverka EU i mer frihandelsvänlig riktning i frågor där det annars kan väga jämnt mellan länder med den svenska synen och länder med andra handelspolitiska traditioner. Och det gäller även ansträngningar inom t ex miljöpolitiken, där gemensamma beslut om bl a koldioxidskatter kan få stora samhällsekonomiska effekter för Sverige.

Medlemskapet har också mycket påtagliga psykologiska effekter, som kan bli av stor betydelse för såväl näringslivet som samhällsekonomin.

Det gäller inte minst de ekonomiska konsekvenser som följer av att företagen och investerarna värderar medlemskapet och EES-avtalet olika.

De viktigaste samhällsekonomiska skillnaderna mellan ett medlemskap, EES-avtalet och en situation helt utanför den inre marknaden uppstår eftersom investeringarna väntas få olika inriktning och omfattning i de tre alternativen.

- Ett EES-avtal innebär att Sverige omfattas av den inre marknaden. De fyra rörligheterna innebär att flertalet handelshinder försvinner. Investeringarna kommer framför allt ta sin utgångspunkt i att marknaden förstorats.
- Ett EU-medlemskap innebär att Sverige varaktigt kommer att förbli i den inre marknaden. EU-medlemskapet innebär att Sverige deltar i den inre marknadens fortsatta utveckling och att tillträdet till denna varken eroderar eller kan upphöra med ett års varsel. Sverige kan därför få en högre andel av mer specialiserade investeringar i mer avancerad produktion som framför allt syftar till export och vidareförsäljning.

På några års sikt kommer dessa skillnader i inriktning att slå igenom såväl i näringsstruktur som i tillväxttakt.

I sina investeringsbeslut ser företagen inte bara till var avkastningen är som högst och marknadsförutsättningarna som gynnsammast. I övervägandena ingår också mer svårfångade bedömningar om hur stabila och långsiktiga dagens kända villkor är.

Detta gäller *hela* det svenska investeringsklimatet, inte bara de största företagens val mellan Sverige och andra länder. Vad investerarna och marknaderna tror om Sveriges ekonomiska framtid påverkar även de små och medelstora företagens expansion, liksom möjligheterna att finansiera offentliga satsningar.

Det är naturligtvis mycket svårt att kvantifiera förväntningar. De studier som har gjorts är intervjuundersökningar, med de brister och tillkortakommanden som prognosunderlag som sådana studier kan ha. Det är sällan ens i efterhand möjligt att bestämt säga att en iakttagen utveckling berodde på vissa faktorer.

Efter att ha tagit del av enkäter och forskarrapporter samt åsikter hos beslutsfattare, fackföreningsföreträdare och företagsledare är det vår bedömning att EU-medlemskapet under de närmaste tio åren

kommer att spela en stor roll för hur investeringarna i Sverige, in i Sverige och ut ur Sverige kommer att utvecklas, och med dem näringslivsstrukturen, produktiviteten, lönebetalningsförmågan och det ekonomiska välståndet.

EU-medlemskapet

Medlemskapet skiljer sig från EES-avtalet i två viktiga avseenden:

1. Den totala investeringsvolymen kan väntas öka, som en följd av att export och handelsberoende företag vet att villkoren för deltagandet i den inre marknaden blir stabila. Investeringarna kan väntas öka både i varu- och tjänsteproducerande företag. Uppsvinget kan på kort sikt bli betydande, och sprider sig genom s k multiplikatoreffekter ut i andra delar av ekonomin.
2. Så länge som företagen inte betraktar EES-avtalet som fullt likvärdigt med ett medlemskap vad stabiliteten och långsiktigheten i åtaganden beträffar, så länge kommer det att bli skillnader i investeringarnas *inriktning*. Ett EU-medlemskap kan betyda mer specialiserade investeringar, en större andel huvudkontor med forskningsavdelningar och specialistfunktioner i Sverige, en högre produktivitet, ett större förädlingsvärde, starkare tillväxt och bättre lönebetalningsförmåga. Svensk ekonomi bör därmed komma in i en långsiktigt gynnsammare tillväxtbana med, tror vi, bestående effekter i form av högre produktivitet och gynnsammare utsikter för ökat välstånd.

Denna bedömning gäller främst på lite längre sikt, vilket också har varit utredningens huvudsakliga tidsperspektiv. Vår uppfattning är emellertid att EU-beslutet kan få stor betydelse även för de närmaste årens utveckling. Ett beslut om medlemskap kan förlösa de investeringar som behövs för att undvika att en återhämtning alltför snart slår i kapacitetstaket. Ett beslut om medlemskap kan också få en gynnsam effekt på den långa räntan, som speglar förväntningar om Sveriges ekonomiska utveckling.

Konsumenternas vinster uppstår i stor utsträckning redan via EES-avtalet, eftersom de då kan dra nytta av den inre marknadens hårdare konkurrens, lägre priser och större utbud av varor och

tjänster. Med EU-medlemskapet inlemmas dock även livsmedel och jordbruksvaror. På dessa områden innebär medlemskapet lägre konsumentpriser än vid EES-avtalet.

Statsfinansiellt innebär EU-medlemskapet på kort sikt en betydande påfrestning. Anspråken på statskassan som en följd av EES-avtalet uppgår till ca 800 miljoner kronor per år i fem år, medan EU-medlemskapet tarvar ett budgetbidrag om ca 20 miljarder med möjlighet till viss s k infasning, dock längst t o m 1999. Därtill följer sannolikt sänkningar av vissa skatter och skatteuttag.

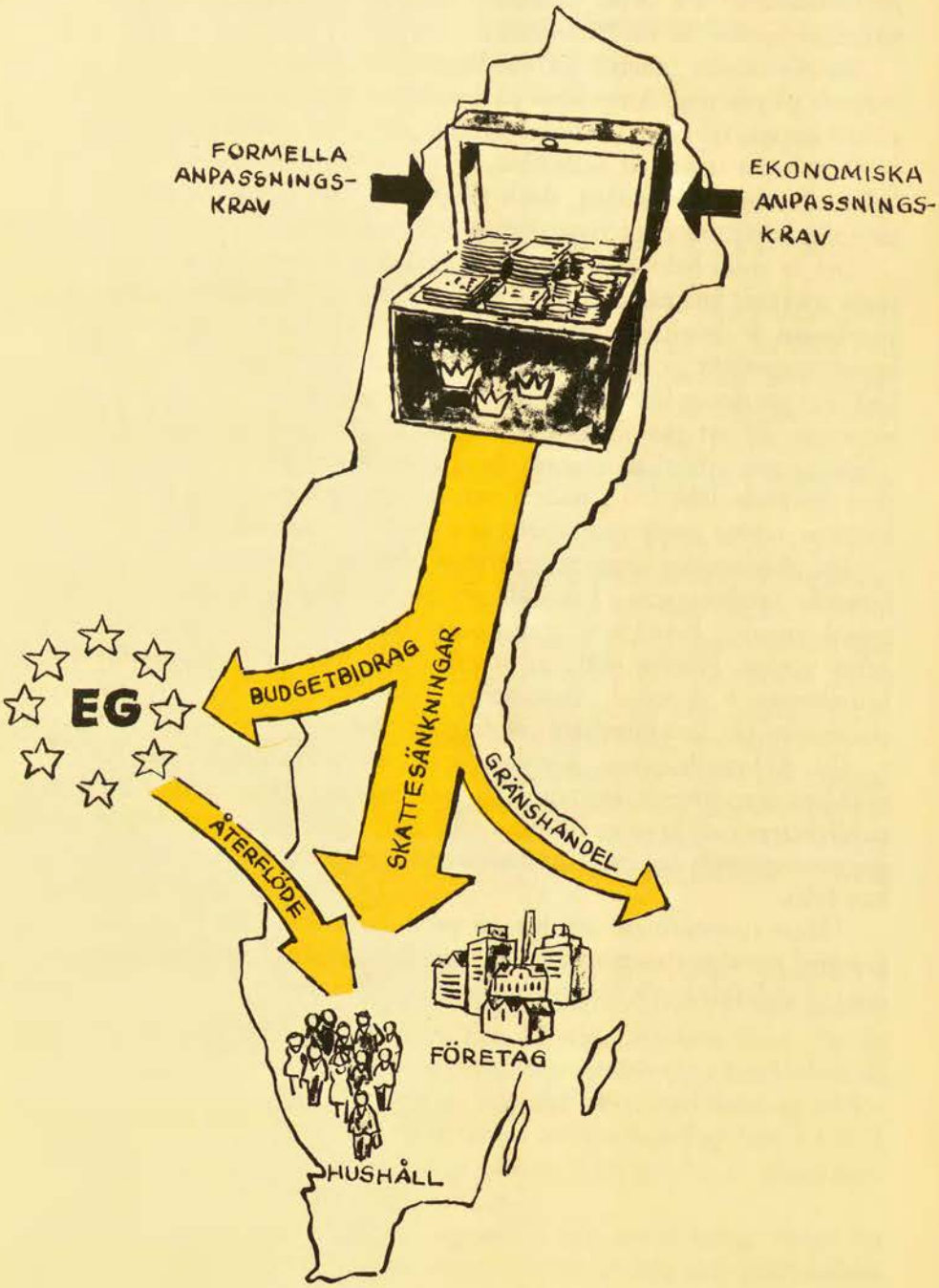
Det är stora belopp. Men om medlemskapet leder till en lägre ränta minskar kostnaderna för statens upplåning. Påfrestningen på statskassan är dessutom övergående, satt i relation till den positiva investeringseffekt som ett medlemskap kan ge upphov till. Vi bedömer att denna leder till en bestående, högre tillväxttakt i svensk ekonomi. På ett par års sikt förstärks därmed Sveriges samlade tillgångar och offentliga finanser. Samhällsekonomiskt sker också ett visst återflöde från EG:s budget och strukturfonder. Dessa medel kommer främst jordbrukssektorn och regionala ändamål till godo.

De ekonomiska anpassningskraven ska inte förväxlas med de formella betalningarna. I de fall ett medlemskap genom slopade gränskontroller betyder att t ex konsumtionsskatterna i framtiden måste sänkas, innebär detta en *statsfinansiell* men inte någon *samhällsekonomisk* kostnad. Resurserna finns kvar i den svenska ekonomin, fast hos hushållen (se diagram 16.1).

Ett EU-medlemskap kommer inte att automatiskt lösa de problem som svensk ekonomi har att hantera. Men vi tror att möjligheterna att komma till rätta med dem underlättas av de högre investeringar och den gynnsammare produktivitetsutveckling som då kan följa.

Högre investeringar innebär att produktionskapacitet byggs ut. Därmed minskar risken att Sverige snart åter ska slå i kapacitetstaket med löneglidning och överhettningstendenser som följd.

Diagram 16.1 Flödet mellan statskassan, EU och samhällsekonomin



Högre investeringar leder till snabbare strukturomvandling, vilket ger upphov till högre produktivitet och större förädlingsvärde. Det innebär i sin tur bättre internationell konkurrenskraft och möjligheter till en högre reallönenivå i ekonomin. Stärkt internationell konkurrenskraft innebär förbättrade affärer med omvärlden, och dessutom på sikt en möjlighet att få ned underskotten och skulderna i de offentliga finanserna. Lägre räntebetalningar ger utrymme för andra prioriteringar i budgeten – antingen de gäller skattesänkningar eller större ambitioner för de tjänster och det utbud som tillhandahålls genom den offentliga sektorn.

Vi bedömer det inte som sannolikt att någon valutaunion med svenskt deltagande i enlighet med Maastricht-fördraget förverkligas före år 2000. Men om så skulle ske och om samarbetet inom den verkligen bidrar till att förbättra den makroekonomiska stabiliteten, kan en därigenom ytterligare sänkt ränta bidra till att förstärka de positiva effekterna. Vi ser dock inte valutaunionen som någon avgörande faktor i bedömningen av ett EU-medlemskap. Den dag beslutet om en eventuell union ska fattas kommer Sverige som medlem att kunna påverka unionens utformning och om Sverige i så fall ska vara med eller ej.

Utanför den inre marknaden

EES-avtalet trädde i kraft vid årsskiftet. Uppsägningstiden är ett år. Vi anser inte att det finns några skäl att tro att Sverige på kort sikt skulle komma att stå utanför den inre marknaden.

På litet längre sikt skulle dock EES-avtalet gradvis kunna urholkas. Det beror på att deltagande Eftaländer måste vara eniga om nya delar och att beslut inom EU ska införas i avtalet. Om något land går emot de nya reglerna, faller "relevanta delar" av regelverket bort. EES-avtalet skulle därmed kunna förlora i styrka allt eftersom EU-länderna fördjupar sitt samarbete. Flera av dagens Eftaländer har därtill ansökt om EU-medlemskap, vilket kan leda till att intresset bland EU-länderna att utveckla EES kan falna.

En del av den kritik som framförts mot EU riktar sig i första hand mot EES-avtalet. Några av de åtgärder som har föreslagits för att lindra följderna av ett nej till ett medlemskap – t ex skärpt valutareglering – skulle strida mot avtalets regler. Detta skulle också kunna bidra till att Sverige hamnar utanför den inre marknaden.

Vi bedömer inte sannolikheten att Sverige verkligen skulle förlora sin EES-status som särskilt stor. Men de eventuella kostnaderna, om detta skulle inträffa, anses bland många företag så stora att det påverkar deras beteende och investeringsstrategier visavi den inre marknaden. Risken är liten, men den potentiella kostnaden alltså så omfattande att åtskilliga företag av det skälet inte bedömer EES-avtalet som tillräckligt stabilt för att fullt ut garantera dem en säker tillvaro som deltagare i den inre marknaden.

Näringslivet skulle utanför den inre marknaden få betydligt sämre villkor än konkurrenter i EU-länderna. De reala handelskostnaderna skulle öka, vilket missgynnar export och produktion på hemmaplan. Investeringarna i Sverige skulle därigenom minska. Framför allt skulle de inriktas på att försörja en lokal, begränsad marknad. Investeringsflödena ut ur Sverige kan tänkas bli högre som en följd av att stora företag vill trygga sina avsättningsmarknader.

Vår bedömning är att en sådan situation skulle medföra en lägre total investeringskvot, en annan inriktning på investeringarna, en långsammare strukturomvandling, lägre produktivitet och lägre tillväxttakt. Sverige skulle då för att överbrygga de sämre möjligheterna för investeringar och tillväxt förmodligen tvingas kompensera en minskad attraktionskraft med andra fördelar. Det kan handla om gynnsammare skattebetingelser – vilka skärper kraven på statskassan ännu mer. Det kan också handla om sämre löne- och anställningsvillkor för att ge utrymme för en högre vinstnivå för företagen.

Den ekonomisk-politiska handlingsfriheten skulle visserligen formellt sett bli större utanför den inre marknaden. Handelspolitiken och jordbrukspolitiken bestäms då helt och fullt av Sverige självt. Detsamma gäller utformningen av olika stödregler.

Men begränsningar i underskott och skuldsättning kan bli svårare att hantera vid en lägre tillväxt. De facto blir därför handlingsfriheten mindre. Det är heller inte säkert att det alltid är politiskt möjligt att utnyttja handlingsfriheten till att fatta de ekonomiskt sett mest rationella besluten. Svårigheten i många länder att förändra jordbrukspolitiken är ett exempel därpå.

I praktiken tror vi att Sverige – utanför den inre marknaden – skulle ställas inför ett val mellan två olika strategier:

1. En extremt utåtriktad ekonomi, med aggressiv lönesättning, hård konkurrens men skattemässigt gynnsamma företagarvillkor, samt en nation som den hårda vägen drillas till hög tillväxt och bättre finanser.

2. En mer sluten och med viss protektionism omgärdad ekonomi, som på kort sikt dämpar effekterna av den skärpta omvärldskonkurrensen, men som på längre sikt ger lägre tillväxt, svagare näringsliv och ekonomisk stagnation.

Utfallet för konsumenter och producenter beror på vilket val som i så fall träffas.

Den första strategin innebär att Sverige försöker konkurrera genom att erbjuda lägre arbetskraftskostnader än andra. I detta fall kommer konkurrensen inte bara från företag i länder där man kan dra nytta av EU-medlemskapets fördelar. Den kommer också från producenter i de länder som redan nu tillämpar eller är på väg att slå in på denna lågskostnadsstrategi. Främst gäller det länder i Ostasien och Östeuropa. Trycket på producenterna blir större.

Konsumenterna kan dra fördel av lägre priser, men har antagligen också lägre reallöner och köpkraft.

Den andra strategin leder till högre priser för konsumenterna.

Ett protektionistiskt alternativ skulle inledningsvis skydda svensk produktion från utländsk konkurrens, men på längre sikt medföra större utslagning. Den strukturomvandling som krävs för en god utveckling av realinkomsterna försvåras. Konsumenterna riskerar att förlora både genom högre priser och lägre reallöner. Omvandlingen fördröjs för producenternas del, men kan i längden knappast undvikas. Villkoren för förnyelsen blir kärvare.

Vår bedömning är att en situation utanför den inre marknaden är det alternativ som innebär störst osäkerhet, och som på sikt medför de hårdaste omställningskraven och de allvarligaste påfrestningarna för svensk samhällsekonomi.

* * * * *

På följande sidor görs en kortare genomgång av effekterna för företag och hushåll samt på några centrala områden:

Företagen

Producenterna

EES: Tillträde till inre marknaden, hårdare konkurrens. Större möjligheter att själva bryta in på andra marknader. Goda möjligheter för företag som verkar inom offentlig upphandling. Svårare för branscher som hittills varit skyddade av handelshinder och regleringar.

EU: Utöver EES möjligheter att också vinna inflytande över standarder och konkurrensregler. Garantier om varaktighet och stabilare investeringsförhållanden. Kraftiga subventioner och återflöden till jordbruksnäringen och till regionala stödområden.

Utanför: Relativt försämrad position gentemot konkurrenter inom marknaden. Högre handelskostnader.

Konkurrensen

EES: Hård. Skärps i takt med att den inre marknaden förverkligas.

EU: Samma som i EES-avtalet. Sveriges inflytande över konkurrensreglerna stärks.

Utanför: Beror på strategi. Ett beslut att stå utanför den inre marknaden leder förmodligen till ett val mellan en mer sluten ekonomi eller en extremt öppen ekonomi. I det förra fallet blir det protektionistiska inslag och skydd för svenska företag. I det senare fallet blir konkurrensen hårdare än i den inre marknaden.

Investeringsklimatet

EES: Beror på förväntningar om framtida ekonomisk utveckling i Sverige och EU-länderna. EES-avtalet innebär bl a att utlandskonkurrerande företag inte diskrimineras jämfört med EU-företag.

EU: Förbättras jämfört med EES eftersom medlemskapet ger en garanti om att deltagandet i den inre marknaden blir varaktigt. Får gynnsam effekt för investeringar som är särskilt beroende av stabilitet och av att de fyra rörligheterna blir bestående. Möjlighet till lägre ränta.

Utanför: Dåligt beroende bl a på risk för diskriminering av svenska företag vid t ex offentlig upphandling och utformning av produktstandarder i EG.

Direktinvesteringarna

EES: Investeringarna bygger främst på tillgång till marknaden. Svårt att attrahera utomeuropeiska investeringar.

EU: Ökad stabilitet medför möjlighet att få specialiserade investeringar, som lägger grund för högre förädlingsvärde, högre produktivitet och gynnsammare tillväxtutsikter.

Utanför: Svag investeringsutveckling. Tyngre investeringar söker sig från Sverige.

Strukturomvandlingen

EES: Snabbare än förut som en följd av den skärpta konkurrensen och därmed större utslagningstryck på icke konkurrenskraftiga branscher och företag.

EU: Snabbare än vid EES, eftersom utöver konkurrenseffekten också nybildningen av kapital genom högre andel specialiserade investeringar kan komma att stimuleras.

Utanför: Inledningsvis långsammare. Sverige kan tillämpa en mer protektionistisk strategi, vilket dock kommer att försämra tillväxtmöjligheterna. Så småningom tar omvandlingen fart, med sämre förutsättningar för förnyelsen.

Förutsättningar för FoU-intensiv produktion

EES: Relativt goda.

EU: Bättre än vid EES-alternativet eftersom andelen specialiserade investeringar väntas öka.

Utanför: Kräver större insatser för att locka hit FoU och för att kompensera de ökade reala handelskostnader och det sämre marknadstillträde som följer på en situation utanför marknaden.

Hushållen

Konsumenterna

EES: Gynnas av konkurrensen på den inre marknaden. Lägre priser. Större utbud.

EU: Samma effekter som av EES. Därtill följer också att livsmedelspriserna blir lägre. Klädpriser kan dock bli något högre under ett par års tid.

Utanför: Beror på vilken strategi Sverige i så fall väljer. Extrem öppenhet i handelspolitik och jordbrukspolitik och frihandel ger gynnsamma konsumenteffekter. En mer protektionistisk hållning betyder sämre effektivitet och högre prisnivå.

Sysselsättningen

EES: Den inre marknaden innebär hårdare konkurrens med större krav på omvandling. En del av denna anpassning har redan gjorts.

EU: Ett medlemskap stärker tilltron till svensk ekonomi, inverkar positivt på räntan och förlöser investeringar som ökar sysselsättningen och minskar risken för överhettning.

Utanför: En svagare reallöneutveckling försvårar möjligheterna att i löneförhandlingarna klara avvägningen mellan lönekrav och hög sysselsättning.

Reallönenivån

EES: Kan påverkas i den utsträckning den inre marknaden ökar effektiviteten och därmed konkurrenskraften hos svenska företag.

EU: Möjligheter till mer specialiserad produktion och fler välavlönade arbeten ger högre förädlingsvärde och utrymme för högre reallöner.

Utanför: Lägre nivå som en följd av att investeringarna minskar, specialiseringen sjunker, strukturomvandlingen går långsammare och produktivitetsutvecklingen blir svagare.

Arbetsmarknaden

EES: Del av den inre arbetsmarknaden med nya utbildnings- och arbetsmöjligheter. Viss risk för "brain-drain" av högutbildade med specialistkompetens.

EU: En högre andel arbetstillfällen med specialistinriktning i Sverige som en följd av fortsatt specialisering. Större möjligheter till "brain-return".

Utanför: Mer begränsad arbetsmarknad, något lägre utbud i variation och efterfrågan. Väsentligt mindre utbyte med andra länders arbetsmarknad.

Politiken

Skatterna

EES: Viss begränsad anpassning av skattesatser som beror på produktionsfaktorernas rörlighet.

EU: Vissa ökade krav på anpassning som beror på slopade gränskontroller. Inga krav på ändrat skattetryck.

Utanför: Formell självständighet. Beror på strategival om det krävs t ex sänkta kapitalskatter och högre vinstandel för att kompensera för lägesnackdelar och sämre marknadstillträde.

Statskassan

EES: Ca 800 miljoner kronor per år i avgift till fonder och institutioner samt ekonomiska anpassningskrav.

EU: Ca 20 miljarder kronor i avgift samt ekonomiska anpassningskrav på skattesidan. Lägre ränta kan minska upplåningskostnad.

Utanför: Formellt inga krav på statskassan. Ekonomiska anpassningskrav blir beroende av vilken strategi som Sverige väljer.

Handelspolitiken

EES: Sverige tillämpar egen handelspolitik gentemot tredje land. Gränskontroller och krav på ursprungsmärkning kvarstår.

EU: Sverige ingår i tullunionen. På kort sikt återreglering av teko-importen. Interna gränskontroller slopas.

Utanför: Handelsrelationer baseras inledningsvis på frihandelsavtalet för industrivaror samt på WTO:s regelverk. Hårdare gränskontroller. Risk för antidumpningsåtgärder samt diskriminering vid offentlig upphandling.

Jordbrukspolitiken

EES: Omfattas ej av den inre marknaden. Bilaterala avtal om frihandel för vissa livsmedel. Formell självständighet.

EU: Ingår i CAP, som finansieras över den gemensamma budgeten. Återflöde från EG till svenska bönder. Lägre priser på råvaran och lägre konsumentpriser, men högre producentöverskott bl a genom jordräntan.

Utanför: Formell självständighet liksom i EES, dvs möjlighet att bedriva en samhällsekonomiskt effektivare jordbrukspolitik.

Den regionala fördelningen

EES: Det statliga stödet begränsas av EG:s konkurrensregler.

EU: Inga ytterligare begränsningar utöver EES. Stöd från strukturfonderna ger tillsammans med ökade anslag ur statskassan mer resurser till stödregioner.

Utanför: Oklara effekter. Möjligheten till mer självständiga regionalpolitiska stödinsatser kan motverkas av en långsammare tillväxttakt och sämre allmän ekonomisk utveckling.

Tillväxten

EES: Möjligheter som en följd av skärpt konkurrens och högre effektivitet i ekonomin.

EU: Bättre förutsättningar än med EES genom större stabilitet. Höjd investeringskvot och högre andel specialiserade investeringar möjliggör större produktivitetsvinster.

Utanför: Lägre genom lägre investeringskvot, långsammare strukturomvandling och eventuellt sämre konkurrens.

* * * * *

Vi har studerat effekterna för Sverige av olika alternativ i förhållande till EU och den inre marknaden. Våra bedömningar rymmer ett betydande mått av osäkerhet i många enskildheter, men ger oss ändå tillräckligt underlag för att forma en uppfattning om helheten.

Sverige är statt i förändring. Sverige om tio år kommer inte att se ut som Sverige i dag. EU om tio år kommer inte att se ut som det EU vi ser i dag.

Sverige påverkas av EU. Vår slutsats är att effekterna av ett medlemskap kommer att bli gynnsamma för svenskt näringsliv, svenska konsumenter och den samlade samhällsekonomin.

Sverige kommer som medlem även att påverka EU.

Det är vår övertygelse att ett svenskt EU-medlemskap positivt kan bidra också till EU:s utveckling.

Referenser

Referens- och litteraturförteckning

Alho K (1993). An Evaluation of the Reasons for High Nordic Price Levels. Ur Fagerberg & Lundberg (red 1993), European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.

Alho K, Kotilainen M, Widgrén M (1993). Finland in the European Community. ETLA.

Andersen T M, Sörensen, J R (1993). Will Product Market Integration Lower Unemployment? Ur Fagerberg & Lundberg (red 1993), European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.

Andersson P (1991). Spannmålsproduktion på en avreglerad marknad. Sveriges Lantbruksuniversitet.

Andersson P, Ekstedt C (1991). Klara, färdiga, EG! Svensk Industristruktur inför EG-92. Statens Industriverk.

Andersson K (1992). Svensk beskattning i ett integrerat Europa. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 1992. SOU 1992:19. Allmänna Förlaget.

Andersson T, Fredriksson T (1993). Sveriges val, EG och direktinvesteringar. Bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6. Allmänna Förlaget.

Arbetsmarknadsdepartmentet. Regionalpolitik för 1990-talet. Proposition 1989/90:76.

Arbetsrättskommittén (1993). Ny anställningsskyddslag. SOU 1993:32.

Assarsson B, Olsson C (1993). Makroekonomiska chocker och ekonomisk struktur – En jämförelse mellan Sverige och EG-länderna. Bilaga 2 till EG-konsvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6. Allmänna Förlaget.

Baldwin R, Krugman P (1986). Persistent trade effects of large exchange rate shocks. NBER Working Paper.

Baldwin R (1989). The Growth Effects of 1992. Economic Policy. October 9, 1989.

Baldwin R (1991). On the Microeconomics of the European Monetary Union. Ur The Economics of EMU, EG-kommmissionen. European Economy, special edition.

Baldwin R (1992). Growth Effects of 1992. Economic Policy 9, s 247—82.

Barro R J (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. Quarterly Journal of Economics, 106(2), 407-443.

Becker G S (1964). Human Capital. New York: Columbia University Press.

Belderbos R A (1992). Large Multinational Enterprises Based in a Small Economy: Effects on Domestic Investment. Weltwirtschaftliches Archiv, Band 128, Heft 3, 2. 543-57.

Bengtsson C, Kallin M (1993). Bilaga 1 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6.

Bernitz m fl (1993). Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen. SNS Förlag.

Bertola G (1990). Job Security, Wages and Employment. European Economic Review 34, s 851-879.

Bhagwati J (1988). Protectionism. Columbia University, USA.

Björklund K, Lotsberg K, Norman M, Wellfelt N (1993). Etablerandet av ett europeiskt centralbankssystem: erfarenheter från Federal Reserve och Bundesbank. Arbetsrapport 10. Maj 1993. Sveriges Riksbank.

Bohm P (1988). Samhällsekonomisk effektivitet. SNS Förlag.

Bohm P, Lind H (1988). Sysselsättningseffekter av sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten 1984-1986.

Bolin O, Swedenborg B (red) (1992). Mat till EG-pris? SNS Förlag.

Boltho A, College M (1992). On Regional Differentials Between the US and the EEC. CEPS.

Braunerhjelm, P (1991). Svenska underleverantörer och småföretag i det nya Europa. Forskningsrapport nr 38, Industrins Utredningsinstitut.

Braunerhjelm P (1993). Nyetableringarnas och småföretagens roll i Sveriges ekonomiska kris. Ur Den långa vägen. Industrins Utredningsinstitut, 1993.

Buiges P, Ilzkovitz F (1988). The Sectoral Impact of the Internal Market. EG-kommissionen. Dokument II. 335/88.

Buiges P, Ilzkovitz F, Lebrun J-F (1990). The Impact of the Internal Market by Industrial Sector: The Challenge for the Member States. European Economy. Special edition 1990.

Buiter W (1992). Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht? CEPR, Disc Paper no 668/92.

Buiter W, Corsetti G, Roubini N (1993). Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. Economic Policy. April 1993.

Cawley R, Davenport M (1988). Partial equilibrium calculations of the impact of internal market barriers in the European Community. EG-kommissionen (1988). Studies of the economics of integration, s 487-547.

Calmfors L (red), Forslund A (1990), Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries. SNS & Oxford Unviersity Press.

Calmfors, L (1992). Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden. European Journal of Political Economy.

Campa J, Goldberg L (1993). Investment in Manufacturing, Exchange Rates and External Exposure. NBER Working Paper.

Cecchini P (1988). Europas Inre Marknad 1992. SNS Förlag.

CEPR (1991). Monitoring European Integration. The Making of Monetary Union. Annual report 1991.

CEPR (1992). Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement.
Annual Report 1992.

Colchester N, Buchan D (1991). Projekt Europa. Sanningar och illusioner inför 1992. Norstedts Politik.

Coleman, D A (1993). The World on the Move? International Migration in 1992.

De Long J B, Summers L H (1991). Equipment Investment and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics. 106(2), 445-530.

Drèze J (1960). The standard goods hypothesis. Omtryckt i Jaquemin A, Sapir A (1989): The European Internal Market. Trade and Competition. Selected Readings, Oxford University Press.

Economist (1993). Switzerland and the EC. Frozen Out. Sept 4th, 1993.

Efta (1992). European Economic Integration — Effects of "1992" on manufacturing industries of the Efta Countries. Occasional Paper No 38.

EG-kommissionen (1985). White Paper on Completing the Internal Market.

EG-kommissionen (1988). The economics of 1992 (den s k Cecchini-rapporten). European Economy No 35.

EG-kommissionen (1990). One market – one money. European Economy Nr 44.

EG-kommissionen (1991). Europe 2000 – Outlook for the Development of the Community's Territory. ECSC-EEC-EAEC. Brussels.

EG-kommissionen (1992). Research after Maastricht: An Assessment, A Strategy. Supplement 2/92.

EG-kommissionen (1992). Europe and the Challenge of Enlargement. Supplement 3/92.

EG-kommissionen (1992). Official Journal of the EC.

EG-Kommissionen (1992). Europeiska Gemenskapen – från idé till verklighet. 1992/93.

EG-kommissionen (1993). The Community Budget: the Facts in Figures.

EG-kommissionen (1993). Occupational Segregation of Women and Men in the European Community.

EG-kommissionen (1993). Norway's Application for Membership. Opinion of the Commission.

EG-kommissionen (1993). Employment in Europe.

EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner och Landsting (1993). Kommunerna, Landstingen och Europa, SOU 1994:2.

Eichengreen B (1990). One money for Europe? Lessons from the US currency union. Economic Policy 10, April, s 117-187.

Eichengreen B (1991). Is Europe an Optimum Currency Area? CEPR Disc Paper no 478/91.

Eichengreen B (1991). Designing a Central Bank for Europe. A Cautionary Tale from the Early Years of the Federal Reserve System. CEPR Discussion Paper No 585, Okt 1991.

Ekonomikommissionen (1993). Nya villkor för ekonomi och politik, SOU 1993:16. Allmänna Förlaget.

Emerson M (1988). Regulation or Deregulation of the Labour Market. European Economic Reiview 32, s 775-817.

Emerson M, Huhne C (1991). Ecu-rapporten. Den gemensamma europeiska valutan – och vad den betyder för dig. SNS Förlag.

Englander A S, Egebo T (1993). Adjustment under fixed exchange rates: Application to the European Monetary Union. OECD Economic Studies no 20.

Eriksson B, Torstensson G (1992). Sverige till salu. Nej till EG. Skriftserie 6-7.

Ernst & Young Europe (1992). Investment Survey 1992. European Business Advisory Centre, Brussels.

ERU (1992). EG och den regionala försörjningen. Ds 1992:117. Arbetsmarknadsdepartementet.

ERU (1992). EG och den regionala utvecklingen. Bilaga 5 till Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19).

Fagerberg, J (1993). Technology, Trade Structure and Economic Integration. Ur Fagerberg & Lundberg (red), European Economic Integration: A Nordic Perspective.

Fagerberg J, Lundberg L (red) (1993). European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury, England.

Feldstein M (1992). The Case Against EMU. Economist den 13 juni 1992, s 19-22.

Finansdepartementet (1992). Ekonomisk och monetär union. Det ekonomisk-politiska samarbetet inom EG efter Maastricht och följderna för Sverige. Ds 1992:116.

Finansdepartementet (1992). Sverige, Europa och skatterna. Allmänna Förlaget.

Finansdepartementet (1993). Proposition 1992/93:150. Kompletteringspropositionen.

Finansdepartementet (1994). Proposition 1993/94:100. Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95.

Finansministeriet (1993). Mulige ökonomiske konsekvenser af aendringer i Danmarks tilknytning till EF. Budgetdepartementet.

Finger M, Fung K C (1993). Will Gatt enforcement control antidumping?

Flam H, Horn H (1989). Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad – En översikt av tillämplig ekonomisk teori och empiri. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 1990. SOU 1990:14.

Flam H, Horn H, Lundgren S (1993). EES-avtalet, ny lagstiftning och konkurrrensen i Sverige. Bilaga 8 till Ekonomikommissionens betänkande. SOU 1993:16.

Fredriksson C (1988). Ekonomisk integration i Norden. Nordiska ministerrådet. Nord 1988:11.

Fredriksson C (1993). De nya nordiska företagen. Nordiska ministerrådet. Nord 1993:26.

Fölster S, Lindström E (1993). Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens – konsekvenser av EES-avtalet och medlemskap i EG/EU. Bilaga 6 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6.

Gatt International Trade 1990-1991. Volume I och II.

Gatt (1993). Trade Policy Review Mechanism: The European Communities 1993.

Giovanni A, Spaventa L (1991). Fiscal Rules in the European Monetary Union: A No-entry Clause. CEPR, Discussion Paper No 516.

de Grauwe P, Papademos L (red) (1990). The European Monetary System in the 1990s. Longman Group UK Ltd.

de Grauwe P, Vanhaverbeke W (1991). Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence from Regional Data. CEPR Discussion Paper No 555.

Haaland J, Norman V (1992). Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement, CEPR.

Haaland J, Wooton I (1991). Market Integration, Competition and Welfare. CEPR Discussion Paper No 574.

Haaparanta P, Heinonen, T (1993). Finland och EMS. Några empiriska skattningar om symmetrier och asymmetrier. Ur Fagerberg & Lundberg (red 1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.

Hallvarsson M (1994). Välfärd och levnadsvillkor i Västeuropa. Bilaga 9 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6.

Hamberg L (1993). Mervärdeskatten vid handel inom EG. Ur Skattenytt 1-2.

Hamilton C B (red) (1989). Europa och Sverige. EG-frågan inför 90-talet. 2:a upplagen. SNS Förlag.

Hamilton C B (1991). European Community External Protection and 1992. Voluntary Export Restraints Applied to Pacific Asia. IIES, Stockholms universitet. Reprint series no 445 ur European Economic Review 35.

Hamilton C B (1991). The Nordic Efta Countries' options: Community Membership or a Permanent EEA-Accord. Reprint series Nr 448 från Institiute for International Economic Studies.

Hansson I (1984). Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures. I Scandinavian Journal of Economics, nr 2.

Hansson P (1993). The Effects on Trade Barriers on Domestic Market Performance. Evidence from the Swedish and Norweigan Manufacturing Industries. Ur Fagerberg & Lundberg (red. 1993), European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.

Hansson P, Lundberg L (1991). Näringsstruktur, strukturomvandling och Produktivitet. Expertrapport nr 8 till Produktivitetsdelegationen. Allmänna Förlaget.

Henrekson M (1992). Sveriges tillväxtproblem. En analys med särskild tonvikt på humankapitalets roll. SNS Förlag.

Henrekson M (1993). Humankapital, produktivitet och tillväxt. Bilaga 11 till Ekonomikommissionens betänkande. SOU 1993:16.

Hitiris T (1992). EG-Ekonomi. Studentlitteratur.

Industriförbundet (1992). Offentlig upphandling och EES.

Industriens Utredningsinstitut (1993). Den långa vägen. Den ekonomiska politikens begränsningar och möjligheter att föra Sverige ur 1990-talets kris.

Invandrar- och flyktningkommittén (1993). Invandring och asyl i teori och praktik. SOU 1993:113.

Isaksson M (1993). De svenska direktinvesteringarna i ett internationellt perspektiv. Bilaga 14 till Ekonomikommissionens betänkande. SOU 1993:16.

Jordbruksdepartementet (1989). En ny livsmedelspolitik. Ds 1989:63.

Jordbruksdepartementet (1990). Proposition 1989/90:146. Livsmedelspolitiken.

Jorgensen D W, Fraumeni B M (1992). Investeringar i utbildning och ekonomisk tillväxt i USA. Ur Bergman L (red.): Produktivitet & Ekonomisk tillväxt. Ekonomiska Rådets Årsbok 1991. Konjunkturinstitutet. Stockholm.

Kazamaki E (1988). Effektiva lönemodeller och svensk arbetsmarknad. Ekonomisk Debatt Nr 6.

Kazamaki E (1991). Firm Search, Sectoral Shifts and Unemployment. Studies on Labor Market Adjustment in Sweden. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

Kazamaki Ottersten E (1993). Produktivitet och Anställningsskydd. IUI Working Paper 399.

Kenen P (1969). The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. I Mundell och Swoboda (red): Monetary Problems of the International Economy. University of Chicago Press.

Kommerskollegium (1992). Europeiska Gemenskapens handelspolitik: många medel, många mål. Rapport 1992:2.

Kommerskollegium m fl (1992). Konsekvenser av ett EG-medlemskap för svensk massa- och pappersindustri.

Kommerskollegium (1992). Konsekvenser för svensk tekoindustri vid ett EG-medlemskap. Rapport 1992:4.

Kommerskollegium (1993). EG:s handelspolitik mot u-länderna: konsekvenser för Sverige.

Kommerskollegium m fl (1993). Konsekvenser av ett medlemskap för svensk livsmedelsindustri.

Kommerskollegium (1993). Reformen av EG:s institutioner; en fråga om makten i Europa.

Koskinen M (1983). Excess documentation costs as non-tariff measure: An empirical analysis of the import effects of documentation costs. Working Paper. Swedish School of Economics and Business Administration. Finland.

Krugman P (1988). Efta and 1992. Occasional Paper. No 23. Efta, Geneve.

Krugman P (1990). Policy Problems of a monetary union. Ur The European Monetary System in the 1990s. de Grauwe & Papademos (red). Longman Group 1990.

Krugman P (1991). Economic Geography. MIT Press, Cambridge MA.

Krugman P, Venables A (1990). Integration and the competitiveness of peripheral industry. Ur Braga de Macedo and Bliss. Cambridge University Press.

Konkurrenskommittén (1991). Konkurrensen i Sverige – en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. SOU 1991:28.

Lamers K (1993). Deutschlands Aussenpolitische Verantwortung und seine Intressen. Vorlage CDU/CSU Bundestagsfraktion 23/24. August 1993.

Langhammer R J (1992). EC Integration widening towards Eastern Europe: reconciling the political and economic rationale of supporting the transformation process. Kiel Working Paper No 524. Kiel Institute of World Economics.

Lantbrukets Utredningsinstitut (1988). Resurssnålt jordbruk.

Lantbrukets Utredningsinstitut (1992). Svenskt Jordbruk i EG. En samhällsekonomisk analys.

Layard R, Nickell S, Jackman R (1991). Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market.

Leonard D (1993). The Economist Guide to the European Community – The original and definitive guide to all aspects of the EC.

Lindbeck A, Snower D (1988). The Inside-Outside Theory of Employment and Unemployment. MIT Press, Cambridge.

Lindgren O (1993). Ekonomiska konsekvenser av ett EES-avtal och ett EG-medlemskap – en enkätundersökning av utlandsägda företag i Sverige. Aktuell information. Näringslivets Ekonomifakta.

Lindström B (1992). Nationalstaten, regionerna och det framtida Europa. På väg mot en ny territoriell integrationsmodell? Ur NordREFO nr 2.

LO (1991). Svensk handlingsfrihet och EES. Europa, framtiden och facket.

Lotsberg K, Westman Mårtensson A (1993). Penningpolitisk styrning i en ekonomisk och monetär union: kartläggning och anpassningsbehov. Sveriges Riksbank, Arbetsrapport nr 11, maj 1993.

Lundberg L (1988). Internationell konkurrens och omvandling. En studie av internationell konkurrenskraft och strukturomvandling i svensk industri. LO/-Tidens Förlag.

Lundberg L (1990). Economic Integration, Inter- and Intra-Industry Trade: The Case of the EC and the Nordic Countries. Nordisk tidskrift för Politisk Ekonomi, no 25-26.

Lundberg L, Wiker P (1993). Comparative Advantage in the EEA – A Nordic Perspective. Ur Fagerberg & Lundberg (red) (1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury, Aldershot England.

Lundborg P (1990). Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 1990. SOU 1990:14.

Lundborg P (1992). Svensk ekonomi och den fria arbetskraftsrörligheten. Bilaga 18 till Långtidsutredningen 1992. SOU 1992:19.

Långtidsutredningen 1990. SOU 1990:14.

Långtidsutredningen 1992. SOU 1992:19.

Lönnroth J (1992). Ekonomiskt alternativ. Nej till EG. Skriftserie 8.

Maastricht-fördraget. Fördraget om Europeiska Unionen. Utgivet på svenska av Utrikesdepartementets handelsavdelning. 1992.

Mankiew N G, Romer D, Weil D N (1990). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. NBER Working Paper No. 3541.

Masson P, Melitz J (1990). Fiscal Policy Independence in a European Monetary Union. CEPR Discussion Paper No 414, april 1990.

Melchior A (1993). The Microeconomics of 1992. What the Cecchini Report Failed to Settle. Ur Fagerberg & Lundberg (red. 1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective.

Michalski A, Wallace H (1992). The European Community: The Challenge of Enlargement. Royal Institute of International Affairs. London.

Mincer J (1984). Human Capital and Economic Growth. Economic of Education Review, 3(3), 195-205.

Moore M, O'Connel T (1992). Monetary Policy in Stage Two of EMU. CEPR Discussion Paper No 616, Jan 1992.

Mundell R (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. American Review, vol 51.

Nadiri I (1991). US Direct Investment and Production Structure of the Manufacturing Sector in France, Germany, Japan and the UK, mimeo. NBER.

Neven J D (1990). EEC Integration Towards 1992: Some Distributional Aspects. Ur Economic Policy No 10.

Nilsson J E (1993). Regionalpolitiken och EG. Stiftelsen Ja till Europa.

Nilsson J-E (1993). Vinnare och förlorare i framtidens Europa, i Framtider Nr 3/93.

Nilsson J-E (1993). En tillväxtbefrämjande regionalpolitik. Ds 1993:78 Arbetsmarknadsdepartementet.

Nilsson Y (1992). Nya EG-bibeln. Dagens Industri.

Nordiska rådet (1988). Nordiska rådets verksamhet 1971-1986 – Översikt över rådets rekommendationer och yttranden. Nord 1988:78.

NordREFO (1992). Europaintegration och den nordiska regionalpolitiken. 1992:3.

Nordström H (1992). Studies in Trade Policy and Economic Growth, IIES.

Norén, G (1993). EMU och Sverige. Industriförbundet.

Norman V (1989). Efta and the Internal European Market. Economic Policy. October 9, 1989.

North D (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.

Nutek (1992). Små och medelstora företag i Europa. En översikt av EG:s ambitioner och mål.

Nutek, Utrikesdepartementet (1992). Utrikeshandel och handelspolitik. Bilaga 15 till Långtidsutredningen 1992 SOU 1992:19

Nutek (1993). Värdet av regionalpolitiken, rapport 1993:43.
Nutek (Almqvist G, Andersson P, Bergquist A, Degerstedt P, Victorsson J) (1993). Strukturomvandling för bättre tillväxt. Bilaga 1 till Ekonomikommissionens betänkande. SOU 1993:16.
Nyberg L (1991). Den europeiska modellen. Om Sverige och EG. Tidens Förlag.
OECD (1987). National Policies and Agricultural Trade.
OECD (1991). Foreign Trade by Commodities.
OECD (1992). Historical Statistics 1960-1990.
OECD (1993). Agricultural policies, markets and trade.
OECD (1993). Economic Outlook 53. June 1993.
Odhner C-E (1992). Ekonomi och pengar i Europa. Vägen till EMU. Tiden.
Odhner C-E (1993). Arbete och löner i Europa – svensk arbetsmarknad i EES och EU. Bilaga 8 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi SOU 1994:6.
Ohlsson L (1993). Sverige som innovativ industrimiljö. En idéskrift om framtiden. Förlags AB Industrilitteratur.
Olsson M, Walmark I (1992). Lönsamheten i sydsvenskt jordbruk i EG-perspektiv. Sveriges Lantbruksuniversitet, Stencil 29, Alagruppen.
Orvedal L (1993). EC Integration and the Interdependency Between Norway and Sweden. Three Industry Simulations. Ur Fagerberg och Lundberg (red 1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.
Papachristodoulou C (1991). FoU, Innovationer och Produktivitet: Resultat och Förklaringar. Expertrapport Nr 10 till Produktivitetsdelegationen.
Pedersen P J (1993). Intra-Nordic and Nordic-EC Labour Mobility. Ur Fagerberg & Lundberg (red 1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.
Pelkman J, Winters L A (1988). Europe's Domestic Market.
Persson T, Tabellini G (1992). Designing Institutions for Monetary Stability. Paper presented at the Carnegie-Rochester Conference in Pittsburgh. Nov 1992.
Poloz S (1990). Real Exchange Rate Adjustments between Regions in a Common Currency Area. Mimeo Bank of Canada. Feb 1990.
Ponte Ferreira M (1993). Integration Effects and Commodity Exports. The Case of Nordic Countries. Ur Fagerberg & Lundberg (red. 1993).
Produktivitetsdelegationen (1991). Drivkrafter för produktivitet och välstånd. SOU 1991:82.
Rabinowicz E (1993). Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn. Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6.
Rebelo S (1992). Growth in Open Economies. CEPR Discussion Paper No 667.
Riksbanksutredningen (1993). Riksbanken och prisstabiliteten. SOU 1993:20.
Romfördraget. Fördrag om upprättandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen. Svensk översättning och bearbetning. Utrikesdepartementets handelsavdelning. 1992.
Romer P (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. Journal of Political Economy, 94(5).
Rosenberg N, Birdzell, L E Jr (1991). Västvärldens väg till välstånd. SNS Förlag.
Rubery J, Fagan C (1993). Occupational segregation of women and men in the European Community. Jämställdhetsenheten, EG-kommissionen, januari 1993.
Sala–i–Martin X, Sachs J (1992). Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. CEPR Discussion Paper No 632.

Salter W E G (1969). Productivity and Technical Change.
Samuelsson H-F (1977). Utländska direktinvesteringar i Sverige. Industrins Utredningsinstitut, Stockholm.
Schumpeter J A (1911). The Theory of Economic Development.
Siebert H (1991). Europas nya ekonomiska karta. SNS Förlag.
Skedinger P (1993). Varför består den regionala arbetslösheten? Ur Varför överge den svenska modellen? – 12 uppsatser om arbetslöshet och stabiliseringspolitik (red Bergström V). Tidens Förlag.
Socialdemokraterna (1992). Skatterna och EG.
Solow R M (1956). A contribution to the Theory of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics, 70(1), 65-94.
Statens Jordbruksverk (1993). Jämförelse av jordbrukets kostnader och intäkter i Sverige och EG, Rapport 1993:8.
Statistiska centralbyrån (1993). Statistiskt meddelande AN 52 SM 9301.
Statistiska centralbyrån (1993) Statistisk årsbok.
Statsliggaren 1993/94. IX Jordbruksdepartementet.
Stålvant C E (1993). Om Sveriges inflytande i den europeiska unionen. Bilaga 5 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi. SOU 1994:6.
Svenska kommunförbundet (1992). Kommunala konsekvenser av ett medlemskap i EG.
Söderström, H Tson (red) (1992). Tillväxt utan gränser, Konjunkturrådets rapport 1992. SNS Förlag.
Sölvell Ö, Zander I, Porter M.E. (1993). Advantage Sweden. Norstedts juridik.
Taylor R, Werner W, Horovitz O (1984). EC and Efta in the 1980s. European Research Associates, Bryssel, 1984.
Tovias A (1992). The Single Market and Labour Mobility. Journal of Economic Planning No 22/1992.
Tyson L D'A (1992). Who's bashing whom? Trade Conflict in High-Technology Industries. Institute for International Economics, Washington DC.
UD (1992). Regionalpolitiken och EG. Fakta Europa. Allmänna Förlaget. Rapport 1992:1.
UD (1992). Gatt inför Uruguay-rundans slutförhandling. Rapport 1992:4.
UD/H (1993). Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU. Norstedts tryckeri AB.
UD/H (1993). Sverige-EFTA-EG 1992. Det Västeuropeiska integrationsarbetet. Allmänna Förlaget.
United Nations Yearbook 1989.
United Nations Yearbook 1990.
United Nations (1991). World Investment Report 1991, The Triad in Foreign Direct Investment.
United Nations (1992). World Investment report 1992, Transnational Corporations as Engines of Growth.
United Nations (1993). World Economic Survey 1993, Current Trends and Policies in the World Economy.
Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring (1993). Ersättning vid arbetslöshet. SOU 1993:52.
Utredningen om statsförvaltningen och EG (1993). Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80.

Utredningen om vissa mervärdeskattefrågor (1993). Vissa mervärdeskattefrågor II – offentlig verksamhet m m. SOU 1993:75.

Utvecklingsfonden (1991). Industrin i Tranås och EG.

Walsh M, Jones J (1988). More evidence on the "border tax" effect: The case of West Virginia, 1979-84. National Tax Journal Vol 51. s 261-265.

Veckans Affärer (1993). Storföretagen 1993. Sweden's Top 500 Corporations 1993. Affärsförlaget.

Wennebro T (1992). Norrländsk chans i EG-konkurrens. LTs förlag.

Westerhäll L (1993). EG-integration och social trygghet. Ur Svensk Juristtidning nr 2/93.

Widgrén M (1993) A Nordic Coalition's Influence on the EC Council of Ministers ur Fagerberg, J, Lundberg, L (red 1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.

Wihlborg C (1993). Mikroekonomiska aspekter på en monetär union. Bilaga 4 till EG-konsekvensutredningen Samhällsekonomi 1994:6.

Winters L A, Venables A (1991). European Integration: Trade and Industry. Cambridge University Press.

Winters L A (1992). Trade Flows and Trade Policy After 1992. Cambridge University Press.

Wolfbrandt M (1993). EG:s regionalpolitik och dess effekter för Sverige. Arbetsrapport 9/1993 Sveriges Riksbank.

Vredin A (1993). Macro Foundations of a European Monetary Union. A Critical Review Essay. Ur Fagerberg & Lundberg (red 1993) European Economic Integration: A Nordic Perspective. Avebury.

Ordlista

Ordlista

ACP-länder "African, Carribbean and Pacific States". Den grupp utvecklingsländer (69 st) som är associerade till Gemenskapen genom Lomé-konventionen (se nedan).

antidumpningsåtgärder Pålagor oftast i form av importtullar som ska motverka att utanförstående företag och handelspartner dumpar sina varor. Med det brukar avses att de säljer sina varor till ett pris som understiger produktionskostnaden i syfte att slå ut konkurrentföretag. Handelspolitiskt oskick.

appreciering Värdestegring. Ökning av en valutas värde relativt andra valutor. Motsats till depreciering.

arbitrage Vinst som uppstår vid handel med valutor eller värdepapper. Uppkommer när priserna skiljer sig på olika marknader. Bidrar till att utjämna kursskillnader.

associationsavtal Samarbets/vänskaps/handelsavtal mellan två eller flera stater. EG har bl a ingått associationsavtal med utvecklingsländer. Ett annat exempel är Europa-avtalen.

ATP Allmän tilläggspension. Pensionstillägg till folkpensionen. Baseras på inkomsten.

Benelux-länderna Gemensam benämning för Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

bilateralt Omfattar två parter (om avtal, förhandlingar etc). Vanligen mellan stater eller stora organisationer. Jämför multilateralt.

BNI Bruttonationalinkomst. Värdet av alla invånares totala produktion av varor och tjänster. Skiljer sig från BNP genom att inkomster från utlandet inkluderas samtidigt som utlänningars svenska inkomster exklukluderas.

BNP Bruttonationalprodukt. Värdet av alla varor och tjänster som produceras under ett år i ett land.

Bretton Woods-systemet Valutasamarbete som gällde från 1944 till 1971. Systemet innebar fasta växelkurser. Det bröt samman genom att några valutor, främst den amerikanska dollarn, var övervärderade.

bruttoinvesteringar De totala investeringarna i en ekonomi. Summan av ersättningsinvesteringar och nyinvesteringar.

budgetproposition Regeringens förslag till statsbudget för det kommande budgetåret.

cabotage Rätten att utföra inrikes transporttjänster (till lands, sjöss eller i luften) inom annat land.

CAP (Common Agricultural Policy). EG:s gemensamma jordbrukspolitik.

Cassis de Dijon-principen Innebär att varor som lagligen produceras och marknadsförs i ett land fritt ska kunna säljas i ett annat EU-land. Försäljningen kan bara stoppas om den medför miljö-, hälso- eller säkerhetsrisker. Principen är uppkallad efter ett viktigt utslag i EG-domstolen angående försäljning av svartvinbärslikör i Tyskland.

Cecchini-rapporten Paolo Cecchinis rapport "Research on the Cost of Non-Europe – Studies on the Economics of Integration" är en skattning de vinster förverkligandet av EG:s inre marknad skulle kunna leda till. Sammanfattar resultaten i 13 forskningsrapporter.

centralbank Den bank som fungerar som statens bank och har ansvar för penningpolitiken och valutareserven. Motsvaras i Sverige av Riksbanken.

CET (Common External Tariff). EG:s gemensamma tullar mot tredje land.

cohesion funds "Samhörighetsfonder" dit Sverige till följd av EES-avtalet betalar 400 miljoner kronor/år för att stödja utvecklingen i Spanien, Portugal, Grekland och Irland.

DAE Förkortning för Dynamiska Asiatiska Ekonomier. I gruppen ingår: Hong-Kong, Malaysia, Singapore, Sydkorea, Taiwan, Thailand.

Delors-rapporten Resultat av ett arbete under EG-kommissionens president Jacques Delors arbete. Föreslog våren 1989 att en ekonomisk och monetär union (EMU) skulle införas i tre faser. Pläderade för en omfattande gemensam penning- och valutapolitik med samordnad ekonomisk politik, gemensam centralbank och enhetlig valuta (ecun).

depreciering Sänkning av valutans värde relativt andra valutor.

devalvering Nedskrivning av en valutas värde. Förekommer när ett land har fast växelkurs. Vid rörlig växelkurs kan devalvering per definition inte ske.

direktinvestering Investering i utlandet genom uppköp av befintliga företag eller uppbyggnad av ny produktionskapacitet.

direktiv Anvisning. En av de olika beslutsformer som tillämpas i gemenskapen. EG:s direktiv är bindande för medlemsländerna när det gäller målen. Varje land har emellertid valfrihet beträffande medlen. Ofta innehåller direktiven åtaganden om tid för införande.

dumpning Försäljning av varor till lägre priser i utlandet än i hemlandet.

ECB Europeiska Centralbanken. Inrättas enligt Maastricht-fördraget i den tredje fasen av EMU.

ECBS Det europeiska centralbankssystemet. Ska styras av ECB och ha beslutanderätten i penning- och valutapolitiken i deltagarländerna. Har ett råd som består av nationella centralbankscheferna och ECB:s direktion.

Ekofin Ministerrådet i EU sammansatt av medlemsländernas ekonomi- och finansministrar.

Ecosoc EU-ländernas ekonomiska och sociala kommitté. Ett rådgivande organ som fungerar som en kontakt mellan gemensamma institutioner och medlemsländernas organiserade intressen.

ecu European Currency Unit. EU-ländernas gemensamma "valutakorg". Egentligen en sammanvägning av de olika medlemsländernas valutor. Avsikten är dock att den så småningom ska bli en "riktig" valuta. Värdet fastställs dag för dag mot nationella valutor.

EDF European Development Fund. Europeiska utvecklingsfonden som förvaltar EU-ländernas biståndsmedel till ACP-länderna under Lomé-konventionen. Har sitt säte i Luxemburg.

EEC European Economic Community. Europeiska ekonomiska gemenskapen. Se vidare EG.

EES Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet. (På engelska European Economic Area, EEA). Omfattar EU:s och Eftas medlemsländer (utom Schweiz). Vilar på ett frihandelsavtal som trädde i kraft den 1 januari 1994. Avtalet omfattar de fyra rörligheterna samt angränsande politikområden, t ex utbildnings- och forskningssamarbete.

EES-kommittén Den gemensamma kommittén för Efta och EU med ansvar för EES-samarbetets löpande administration. Parterna representeras i kommittén av högre tjänstemän.

EES-rådet Består av medlemmar av Ministerrådet och Kommissionen samt en regeringsmedlem från varje Eftaland. Ska allmänt svara för den fortsatta utvecklingen av EES-samarbetet. Besluten i rådet ska fattas enhälligt av EU å ena sidan och Eftaländerna å den andra. Sammanträder två gånger per år och därutöver vid behov.

Efta European Free Trade Association. Frihandelsområde för industrivaror som grundades 1960. Omfattade Finland, Island, Norge, Sverige, Schweiz, Österrike och Liechtenstein. Danmark, Portugal och Storbritannien var medlemmar av Efta före anslutningen till EG.

Eftadomstolen Har till huvuduppgift att övervaka att Eftastaterna följer EES-avtalet. Domstolen handhar bl a överklaganden av beslut på konkurrensområdet som har initierats av Eftas övervakningsmyndighet, ESA. Löser tvister mellan två eller flera Eftastater.

EG Europeiska Gemenskapen. Omfattar för närvarande 12 västeuropeiska stater. Består av Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, Europeiska Kol- och Stålgemenskapen samt Euratom. EG ingår sedan den 1 november som en del av den Europeiska Unionen, EU. Medlemmar i EG är Belgien, Danmark, Grekland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland.

EG-domstolen Har bl a till uppgift att se till att EG:s lagar blir rätt tillämpade och tolkade. Domstolen är överstatlig och består av 13 domare och 6 generaladvokater. Domstolens beslut kan inte överklagas.

EG:s regelverk "Acquis communautaire". Det samlade regelverket av förordningar, direktiv, resolutioner, domstolsavgöranden m m inom EG.

EIB Europeiska Investeringsbanken. Ett självständigt EG-organ med egen förvaltning. Etablerades med Romfördraget. Ska till speciellt utsatta och mindre utvecklade regioner i EU:s medlemsländer ge lån främst för investeringar i infrastruktur, energisektorn och industriell förnyelse. Lån ges också till länder som ingår i Lomé-konventionen. Säte i Luxemburg. Styrelsen består av de 12 medlemsländernas finans- och ekonomiministrar.

ekonomiska chocker I princip alla oväntade störningar i en ekonomi.

EKSG Europeiska Kol- och Stålgemenskapen. Bildades 1951 genom det s k Paris-fördraget. De sex ursprungliga medlemsländerna – Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland – samordnade sina produktion och distribution av kol och stål i den nya organisationen.

EMI Europeiska Monetära Institutet. Embryo till den gemensamma centralbanken. Säte i Frankfurt. Började sitt arbete den 1 januari 1994.

EMS Europeiska Monetära Systemet. EU-ländernas valutapolitiska samarbete. Skapades 1978/79 och lagfästes i Enhetsakten 1987. Samarbetet inriktas på att vidareutveckla växelkursmekanismen, ERM, och främja ömsesidigt ekonomiskt-politiskt närmande. Består av en gemensam valuta, ecu, växelkursmekanismen, ERM, den monetära samarbetsfonden, EMCF, samt olika kreditstödsarrangemang.

EMU Europeiska Monetära Unionen. EU-ländernas planer på ett fastare ekonomiskt-politiskt samarbete med gemensam valuta och centralbank.

Enhetsakten Gav 1986 de nödvändiga institutionella arrangemangen för att skapa den inre marknaden från 1993 genom att införa majoritetsbeslut som huvudsaklig beslutsform i stället för enhällighet. Stärkte Europa-parlamentets ställning gentemot ministerrådet.

Erasmus EU-ländernas program för utbyte av studerande mellan högskolor. Syftar till att förbättra möjligheterna för studenter att tillbringa en del av utbildningstiden utomlands samt att uppmuntra universitetssamarbete.

ERDF Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. Etablerades 1974. En av EU:s tre strukturfonder, som används för det regionalpolitiska stödet. Syftar till att minska gapet mellan de rika och de fattiga regionerna inom Gemenskapen.

ERM Exchange Rate Mechanism. Växelkurssamarbetet inom EMS. Inom ERM har varje valuta en fastställd centralkurs uttryckt i ecu. På grundval av denna bestäms kurserna gentemot de andra valutorna i systemet. Tillämpar (i jan 94) en bandbredd om +/-15 procent.

ESA Efta Surveillance Authority. Eftaländernas motsvarighet till Kommissionen i så måtto att den ska övervaka Eftaländernas efterlevnad av EES-avtalet.

ESF European Social Fund. "Den sociala fonden". En av tre strukturfonder som ska främja arbetstillfällen samt stödja projekt mot långtidsarbetslöshet bland ungdomar.

EU Europeiska Unionen. Vilar på Maastricht-fördraget från 1991. Lägger grunden för en utvidgning av EU-samarbetet med en ekonomisk och monetär union med gemensam valuta och

centralbank, med samordnad utrikes- och säkerhetspolitik och med en i viss mån samordnad inrikespolitik. Medlemsländer: Belgien, Danmark, Grekland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland (se även EG).

Euratom Europeiska atomenergigemenskapen. Tillämpar gemensamma regler om frågor som berör kärnsäkerhet och kärnenergin m m. Fungerar som kontrollorgan och driver ett europeiskt fusionsforskningsprogram.

Eureka Klassiskt utrop. Står inom EU för forskningssamarbete. Målet är att stärka samarbetet mellan företag och forskande institutioner inom högteknologins område. EU-länderna deltar tillsammans med Österrike, Schweiz, Norge, Finland, Sverige, Island och Turkiet.

Europa-avtalen Associationsavtal mellan EU och de centraleuropeiska länderna Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern. Trädde i kraft i mars 1992. Även Bulgarien och Rumänien har under 1993 tecknat Europa-avtal. Europa-avtalen innebär att ett frihandelsområde ska upprättas inom tio år. EU åtar sig att avveckla handelshinder för industrivaror redan inom fem år. I avtalens inledande avsnitt anges att de ska ses som ett första steg mot ett framtida EU-medlemskap.

Europa-parlamentet EU-ländernas gemensamma parlament. Dess huvuduppgift är att vara rådgivande i Gemenskapens beslutsprocess. I vissa frågor har Parlamentet vetorätt. Består av 567 ledamöter som väljs i direktval av medlemsländernas befolkningar.

Europa-rådet Bildades 1949 av ett 20-tal västeuropeiska stater (bl a Sverige). Samarbetar inom en rad områden såsom mänskliga rättigheter, sociala frågor, utbildning, kultur, ungdomsfrågor, hälsofrågor och naturvård. Har säte i Strasbourg. Inte att förväxla med Europeiska rådet.

Europeiska rådet EU:s topporgan som består av medlemsländernas stats- och regeringschefer samt av Kommissionens ordförande. Sammanträder två gånger per år för att dra upp riktlinjerna för EU:s vidare arbete.

Europa-rörelsen Organisation som syftar till att genom opinionspåverkan och utredningsarbete öka den europeiska gemenskapskänslan.

exportsubvention Statlig subvention av exporten som gör den billigare och därmed mer konkurrenskraftig.

Festung Europa Öknamn som amerikanska kritiker gav EG:s strävan att bygga en gemensam inre marknad. I dag används uttrycket främst av kritiker mot den europeiska flykting- och immigrationspolitiken.

flytande växelkurser Ett system där växelkursen tillåts flyta fritt. Valutans pris bestäms av penningmarknaderna. Kallas även rörliga växelkurser. Förekommer i praktiken sällan i renodlad form.

FoU Förkortning för forskning och utveckling.

frihandel Handel som inte inskränks av tullar eller andra handelshinder.

frihandelsområde Sammanslutning av länder som avskaffar tullar och handelshinder i sin inbördes handel.

fyra rörligheter Samlingsnamn på det faktum att varor, tjänster, medborgare och kapital fritt får passera land-

gränserna inom EES. Kallas också De Fyra Friheterna.

förädlingsvärde Värdet av ett företags produktion minus värdet av de olika insatsvaror som använts. Motsvarar därigenom värdet på den bearbetning av insatsvarorna som skett vid företaget.

Gatt General Agreement on Tariffs and Trade. Multilateralt handelsavtal som reglerar tullar och andra handelshinder i världshandeln. Gatt bygger på principen om "mest gynnad nation", dvs att alla Gatts medlemsländer ska ge varandra samma förmåner. Består i dag av knappt 120 medlemsländer.

grön ecu Den enhet som används inom EG för att räkna ut stödet till jordbrukarna. Kursen ligger för närvarande drygt 20 procent över kommersiell ecu.

grön valuta Den kurs inom EG till vilken de administrativt fastställda jordbrukspriserna räknas om till nationell valuta. Jämför grön ecu.

GSP Generalized System of Preferences. Regelverk som ger importen från de utvalda u-länderna förmåner utöver "mest gynnad nation"-behandling. EU:s GSP omfattar 130 länder. Sveriges förmånssystem omfattar i princip samtliga u-länder.(Formellt ingår endast de u-länder som exporterar till Sverige.)

handelsalstring Innebär att handeln omfördelas till en mer effektiv producent. Kan uppstå när handelshinder reduceras mellan två länder och import ersätter mindre effektiv inhemsk produktion.

handelsomfördelning Innebär att handel omfördelas till en mindre effektiv producent. Kan uppstå när handelshinder reduceras mellan länder – t ex vid skapandet av en tullunion – och drabbar då tredje, utanförstående land. Eftersom omfördelningen innebär en effektivitetsförlust är det en negativ effekt ur ekonomisk synvinkel.

harmonisering Strävan att göra regelverk m m enhetliga för flera länder.

humankapital En människas yrkesskicklighet och kunskaper. Består också av den mer svårfångade förmåga som brukar kallas "entreprenörskap".

icke-tariffära handelshinder Kvoter, subventioner, antidumpningsåtgärder, administrativa regleringar och andra handelshinder som inte utgörs av tullar.

ILO International Labour Organisation. Sedan 1946 ett självständigt fackorgan inom FN vars mål är att främja social rättvisa och humana arbetsvillkor. ILO:s arbetsuppgifter återfinns främst inom tre områden: förbättring av löntagarnas arbets- och levnadsvillkor, tillvaratagande av mänskliga resurser samt utveckling av normer och regler för arbetslivet.

immaterialrätt Det område inom civilrätten som behandlar icke-konkreta ting, främst patent- och varumärkesrätt.

index Mått som används för att visa den relativa förändringen i någon storhet. Inom ekonomi används index ofta för att illustrera utvecklingen efter ett visst årtal. Utgångsåret sätts då t ex som 100 varefter motsvarande värden för andra år omräknas proportionellt.

infrastruktur Transportsystem och nätverk av vägar, järnvägar, flyg och telekommunikationer.

inre marknaden Den gemensamma marknaden inom EG där det råder fullständigt fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Beskrivs redan i Romfördraget. Förverkligad först under 1993.

integration Den process som innebär att olika nationella ekonomier flätas samman. Sker genom handel och genom produktionsfaktorernas allt högre rörlighet.

interindustriell handel Handel mellan olika branscher. Bygger på att länder specialiserar sig efter komparativa fördelar, dvs efter skillnader i relativ tillgång på olika insatsvaror. Ger upphov till handel med varor från olika sektorer.

intraindustriell handel Handel inom samma bransch. Betyder att länder specialiserar sig på t ex olika modeller av samma vara. Bygger på stordriftsfördelar, och innebär t ex att Volvo säljs till Tyskland och Volkswagen till Sverige.

investeringar Resurser som inte konsumeras utan i stället används för att kunna öka konsumtionen i framtiden.

investeringskvot Investeringarnas andel av den totala produktionen i hela ekonomin (BNP) eller i en viss bransch.

kapitalstock Det realkapital, dvs maskiner, fastigheter, fordon m m som finns vid en given tidpunkt.

Kennedy-rundan En serie förhandlingar mellan 1964-1967 inom ramen för Gatt i syfte att reducera såväl tariffära som icke-tariffära handelshinder. Resulterade i att den genomsnittliga tullsatsen på industrivaror sänktes från 12 till 8 procent, vilket ansågs vara en stor framgång. Däremot nåddes inga nämnvärda framsteg när det gällde icke-tariffära handelshinder.

Kommissionen EG:s utredande, förslagsställande, verkställande och övervakande organ. Har ensamrätt att lägga förslag om ny lagstiftning. Har sitt säte i Bryssel.

kommissionär Ledamot av EG-kommissionen och chef över ett eller flera av de 23 generaldirektoraten.

kompletteringspropositionen Regeringens slutliga förslag till statsbudget, sedan tilläggsförslag inkluderats. Presenteras i april varje år.

konvergens Ordet i sig betyder "sammanlöpande". Ekonomisk konvergens kan t ex innebära att skillnader i räntor och inflation i flera länder krymper.

konvergenskriterier Krav på närmande i Maastricht-fördraget. Syftar till att länder som är tänkta att ingå i en valutaunion ska bringas i bättre samklang med varandra. Ska säkerställa att den ekonomiska utvecklingen inom en eventuell framtida valutaunion blir balanserad och inte leder till spänningar mellan olika länder eller regioner. Fem konvergenskriterier tillämpas. Endast de länder som uppfyller dessa får inträda i EMU.

kort sikt Innebär att man studerar vad som sker med ekonomin under en så kort tidsperiod att vissa insatsfaktorer eller resurser är begränsade. På kort sikt kan det t ex vara svårt att öka produktion vid en kraftig uppgång i efterfrågan. På lite längre sikt hinner ett företag bygga ut sin verksamhet och därigenom höja kapa-

citeten. Kort sikt innebär generellt sett en period mindre än fem år.

LAS Lagen om anställningsskydd.

Lomé-konventionen Avtal mellan EG och de 69 ACP-länderna som bl a berör handelspolitik och bistånd. Konventionen garanterar länderna tullfrihet för större delen av deras export till EG. Merparten av EU:s bistånd går till de 69 s k ACP-länderna (Afrika, Karibien och Stilla havet) som omfattas av Lomé-konventionen.

Luxemburg-kompromissen Uppgörelse efter franska krav 1966 som innebar att medlemsländerna hade vetorätt i så måtto att ministerrådet inte kunde besluta om något som gick ett medlemslands vitala intressen emot. Denna vetorätt kom under de följande åren att både brukas och missbrukas. Kompromissen blev en av de främsta anledningarna till att EG:s beslutskraft försvagades fram till 1987 då Enhetsakten införde ökad användning av majoritetsbeslut.

lång sikt Den tidshorisont som tillåter att alla resurser och insatsfaktorer är flexibla och kan anpassas efter rådande behov. Infrastruktur är en begränsad resurs på kort sikt, men på lång sikt är det ingen begränsad resurs eftersom nya vägar och telenät m m kan skapas. Detsamma gäller personal som behöver utbildas eller produktionskapacitet som måste skapas. Lång sikt innebär generellt set mer än tio år.

Maastricht-fördraget Fördraget om EG:s vidareutveckling till den Europeiska Unionen, EU. Ersätter Romfördraget och Enhetsakten som Gemenskapens grundlag från 1993. Samarbetet vilar på tre s k pelare:

Del 1 omfattar EG-samarbetet med följande tillägg: a) samarbetet utvidgas med miljö, löntagarnas rättigheter, konsumentskydd, kultur, utbildning, hälsofrågor m m. Samarbetet fortsätter på de flesta områden enligt EG:s regler; b) riktlinjer deras upp för att gå vidare med det ekonomiska samarbetet i riktning mot EMU; c) Parlamentets roll förstärks.

Del 2: Gäller utrikes- och säkerhetspolitik.

Del 3: Samarbete i inrikes- och rättsfrågor som berör gränsernas öppnande, främst om flykting- och invandrarpolitik samt bekämpande av internationell brottslighet.

marginalkostnad Kostnaden för den sist producerade enheten av en vara eller en tjänst. Kallas även gränskostnaden.

makroekonomi Teori som studerar hela samhällsekonomin, den totala produktionen, sysselsättningen, räntan samt den allmänna prisnivån.

MCA Monetära utjämningsbelopp inom EG:s jordbrukspolitik vid handel mellan medlemsländerna. Ska motverka de snedvridningseffekter som uppstår på grund av att prisnivån på jordbruksprodukter i realiteten inte är densamma inom hela Gemenskapen. Avskaffades 1993.

mervärdesskatt En skatt som tas ut på värdeökningen (förädlingsvärdet) i varje produktionsled. Är proportionell mot varans värde. Skatt på konsumtion.

MFA Multifiberavtalet. Säröverenskommelse inom ramen för Gatt för handeln med textilvaror. Innebär att åtgärder kan vidtas selektivt, dvs två länder kan bilateralt avtala om en begränsning av handeln med textilvaror dem emellan. Detta gäller normalt inte inom Gatts regelsystem. Multifiberavtalets praktiska effekter är

att begränsa u-ländernas tekoexport till i-länderna.

mest gynnad nation Grundläggande princip i Gatt som innebär att varje förmån, frihet eller rättighet som någon avtalsslutande part medger för varor från ett land, också ska medges för likadana varor från andra Gatt-medlemmar.

migration Människors förflyttning. In- och utvandring.

mikroekonomi Teori som studerar den enskilda marknaden, det enskilda företaget och det enskilda hushållet. Begrepp som individens nytto-maximering och företagets vinst-maximering är centrala inom mikro-ekonomisk analys.

Ministerrådet Högsta beslutande organ i EU. Ministerrådet godkänner EG:s budget och stiftar lagar inom områden där medlemsländerna förbundit sig att tillämpa gemensamma regler. Rådet har 12 medlemmar. Oftast är det utrikesministrarna som möts, men det kan också vara respektive fackministrar.

multilateralt Omfattar fler än två parter eller länder. Jämför bilateralt.

multiplikatoreffekt Förhållandet att en viss förändring ger följdverkningar som gör att den slutliga effekten blir större än den ursprungliga, dvs den initiala förändringen skapar "ringar på vattnet". Ökade investeringar genererar ökade inkomster, som i sin tur genererar ökade skatteintäkter och ytterligare ökade inkomster genom att den totala konsumtionen stiger, osv. Därigenom blir den slutliga effekten på ekonomin betydligt större än den initiala, tack vare ekonomins multiplikatoreffekter.

Nafta Frihandelsavtal mellan Kanada, Mexico och USA.

NAIRU Non-accelerating inflation rate of unemployment. Den arbetslöshetsnivå som är förenlig med en konstant inflationstakt. Kallas ibland den "naturliga" eller strukturella arbetslöshetsnivån.

nominell Beteckning för mått som inte tar hänsyn till prisnivån och dess förändring. Den nominella tillväxten anger t ex förändringen av BNP i kronor och ören. Den reala tillväxten anger förändringen sedan man tagit hänsyn till inflationen. Den nominella ökningen blåser därigenom upp värdet genom att mätenheten (i detta fall kronor) har förlorat i värde.

Nordek Tidigare organisation för nordiskt ekonomiskt samarbete.

nyinvesteringar Investeringar som innebär att realkapitalet ökar. Skiljer sig i så måtto från förvärvsinvesteringar.

OECD Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling. De västliga industriländernas ekonomiska samarbetsorganisation. Bildades 1948.

oligopol Marknad som domineras av några få företag.

oligopolistisk konkurrens Konkurrensen på en marknad som kännetecknas av oligopolistisk struktur. Konkurrensen är lägre än under fri konkurrens.

omvandlingstryck Marknadens krav på företag (t ex via hård konkurrens) att rationalisera och förnya versamheten.

Parisfördraget Upprättade den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen, EKSG, mellan Frankrike, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Italien och Västtyskland. Parisfördraget är tillsammans med Romfördraget och Euroatoms fördrag EG-samarbetets fundament.

preferensavtal Avtal som ingåtts mellan två eller flera parter eller nationer och som medger ömsesidig förmånsbehandling vad gäller handel.

principen om likabehandling Ickediskriminering. Inom exempelvis handelspolitiken innebär principen om likabehandling att alla utländska leverantörer ges samma behandling vad gäller tillträde till den inhemska marknaden.

principen om ömsesidighet, dvs ömsesidig behandling. Ur ett handelsperspektiv betyder det att två parter ger varandra ömsesidiga förmåner vad gäller tillträde till den egna marknaden.

prisindex En hopvägning av olika priser till ett gemensamt mått på prisnivån.

prisdifferentering Innebär att en säljare bjuder ut en produkt till olika priser till olika köpare. Skillnader i priserna är inte motiverade av olikheter i produktionskostnaderna.

produktivitet Mått på produktion per insatt resursenhet (t ex per arbetad timme).

prognos Förutsägelse om den ekonomiska utvecklingen i framtiden.

ratificiering Godkännande av t ex ett avtal.

realkapital Den produktionsapparat som består av maskiner, byggnader, transportmedel, vägar m m.

recession En nedgång av den ekonomiska aktiviteten.

revalvering En uppskrivning av valutans värde.

Riksgäldskontoret Den myndighet som sköter statens upplåning och ansvarar för statsskuldspolitiken.

Romfördraget Fördrag från 1957 om EEG. Gemenskapens "grundlag" och regeringsform. Till sin egentliga natur en överenskommelse mellan länder som behåller sin nationella handlingsfrihet, men samtidigt är beredda att på klart angivna villkor och inom precist definierade områden begränsa eller avstå från sin suveräna handlingsfrihet och överlämna denna till "Gemenskapen".

Rådet Se Ministerrådet.

Schengen-överenskommelsen Överenskommelse mellan Benelux-länderna, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Portugal som syftar till att avskaffa gränskontrollerna för persontrafik länderna emellan, samt ökad kontrollen vid de externa gränserna.

Schuman-planen Plan som lades fram av franske utrikesministern Robert Schuman 1950. Tog initiativet till att Tysklands och Frankrikes kol- och stålindustri skulle underställas en gemensam överstatlig myndighet. Planen ledde till bildandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen.

skattekilar Skillnaden mellan marknadspriset på varor och tjänster och priset efter skatt.

stabiliseringspolitik Den ekonomiska politik som med hjälp av finans- och penningpolitik söker nå full sysselsättning, stabil prisnivå och jämvikt i bytesbalansen.

Stockholms-avtalet Avtal som ligger till grund för Eftaländernas samarbete. Undertecknades i januari 1960.

sisyfosarbete Ändlöst, fåfängt arbete. Enligt den grekiska gudasagan var Sisyfos den slugaste bland dödliga. Då han överlistat Hades, dödsrikets gud, fick han till straff att vältra ett stenblock uppför ett berg i underjorden. Stenen rullade dock hela tiden ner igen.

strukturfonderna EU-ländernas fonder för att utjämna regionala skillnader inom EU. Tar ca en tredjedel av den gemensamma budgeten i anspråk.

strukturomvandling Betecknar en fortgående process där vissa näringar och verksamheter går framåt, medan andra minskar i betydelse och så småningom kanske avvecklas helt.

subsidiaritetsprincipen Kallas ibland även närhetsprincipen och innebär att beslut inom EU bör tas så nära medborgarna som möjligt. Endast det som inte kan göras effektivt på nationell, regional eller lokal nivå ska göras på gemenskapsnivå.

tekniska handelshinder Kategori av icke-tariffära handelshinder som omfattar tekniska föreskrifter och standarder, inklusive förpacknings-, märknings- och etiketteringskrav, samt provningsarrangemang.

tullsuspension Tillfällig tullättnad för insatsvaror som inte produceras inom EU.

tullunion Sammanslutning av länder som avskaffar tullarna på handeln dem emellan, men upprättar en gemensam tullmur mot andra länder.

tullrestition Innebär att en del av den tull som betalas när en vara importeras till en del återbetalas vid export. Gäller främst för insatsvaror som importeras för att bearbetas och sedan exporteras.

Unctad FN-organisation som arbetar parallellt med Gatt, men fokuserar på handeln mellan i- och u-länderna samt mellan u-länderna. Inom UNCTAD behandlas t ex frågorna om GSP-systemens omfattning.

ursprungsregler Bestämmelser om vad som gör en vara svensk eller inte skapar administrativt krångel vid export.

Uruguay-rundan Förhandlingar i Gatts regi som inleddes 1986 och avslutades i december 1993. Resulterade i tullsänkningar på industrivaror. Även jordbruksprodukter, tjänster och immaterialrättigheter ingår i avtalet.

utjämningstull Särskild tull på import av varor för att utjämna de subventioner som direkt eller indirekt beviljas producenter eller exportörer av varan i exportlandet.

valuta Ett lands betalningsmedel.

valutakorg Urval av valutor från de viktigaste handelspartnerna, oftast hopvägda efter deras relativa betydelse.

valutaormen Valutasamarbete mellan en del västeuropeiska länder under 1970-talet.

valutaunion Två eller fler stater som har en gemensam valuta. Innebär att även penningpolitiken blir gemensam.

vertikala investeringar Investeringar som kompletterar övrig produktion. Bygger på produktionsförutsättningar och komparativa fördelar. När det gäller internationella företag förutsätter vertikala investeringar att handeln löper friktionsfritt. Innebär ofta högt förädlingsvärde eftersom de grundar sig på specialisering.

Vitboken Dokument som 1985 räknade upp alla åtgärder som måste vidtas för att den inre marknaden och de fyra rörligheterna skulle kunna förverkligas. Satte slutdatum till den 1 januari 1993.

WTO Multilaterala handelsorganisationen. Resultatet av Uruguayrundan. Består av tre delar, varav Gatt-avtalet är en.

Världsbanken Lånar ut pengar på förmånliga villkor till investeringar i u-länderna.

Utredningens direktiv

Direktiv

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår, efter samråd med statsrådet Dinkelspiel, att en kommitté tillkallas med uppdrag att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Bakgrund

Den europeiska gemenskapens tillkomst och utveckling är en av de mest genomgripande förändringarna i vår omvärld under de senaste decennierna. EG:s utveckling påverkar den svenska samhällsekonomin på en rad olika områden.

Den 1 juli 1991 överlämnade den dåvarande regeringen Sveriges ansökan om medlemskap till den holländske utrikesministern, som företrädde EG:s ordförandeland. Förhandlingarna om ett svenskt medlemskap kommer att inledas under våren 1993.

Avsikten är att medborgarna skall beredas tillfälle att ta ställning till förhandlingsresultatet i en folkomröstning. Det är därför av stor betydelse att EG-medlemskapets innebörd belyses så allsidigt och så grundligt som möjligt före folkomröstningen.

I detta arbete spelar de politiska partierna, folkrörelserna, andra organisationer, massmedia, företag och många enskilda en viktig roll. Genom delegationen för Europainformation stöder staten folkrörel-

sernas och det övriga organisationslivets upplysningsverksamhet. Inom regeringskansliet har ett särskilt sekretariat upprättats för information om Sverige och den europeiska integrationen.

Det finns emellertid också ett behov av att med stöd av tillgängliga resurser inom forskningen och förvaltningen sakkunnigt analysera många av de frågor som rests i diskussionen om Sverige och de europeiska integrationssträvandena. Det är väsentligt att granska konsekvenserna såväl av ett svenskt medlemskap som av att Sverige skulle välja att stå utanför EG/EU. Det är angeläget att så långt möjligt skapa en gemensam kunskapsgrund i debatten. Det kan i en del frågor leda till slutsatsen att entydig bedömning är svår att göra, och att därför värderingar måste spela en större roll för ställningstagandet. Oavsett inställningen i huvudfrågan bör det vara ett allmänt intresse att en sådan genomgång kommer till stånd.

En kommitté bör därför tillkallas med uppgift att utreda de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Uppdraget

I första hand bör konsekvensanalysen inriktas på integrationens inverkan på den svenska samhällsekonomin.

Kommittén har stor frihet att välja vilka frågor som den anser att det är mest väsentligt att behandla. Det är angeläget att den belyser vilka konsekvenser ett EG/EU-medlemskap – eller ett beslut att stå utanför EG/EU – kan få för samhällsekonomin i vid bemärkelse. Det gäller inte bara den ekonomiska tillväxten, arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen, utan även konsekvenserna för konsumenterna, den sociala välfärden, den regionala utvecklingen, miljön och jämställdheten. En sådan analys bör inte begränsa sig till de former för svenskt deltagande i integrationen som är tänkbara under de närmaste åren, utan även omfatta följderna av ett medlemskap respektive icke-medlemskap i ett längre perspektiv.

Kommittén bör belysa frågor som den finner relevanta i EG-debatten. Även områden som inte formellt påverkas av EG-medlemskap eller ej kan behandlas om de spelar en roll i den offentliga debatten. Innebörden i detta är att kommittén inte behöver strikt begränsa sig till de områden där EG-frågan påverkar den samhällsekonomiska utvecklingen.

Ett underlag för kommitténs arbete återfinns i de analyser som gjorts inom ramen för Långtidsutredningens arbete (SOU 1992:19 med bilagor), i de redovisningar av det västeuropeiska integrationsarbetet som fortlöpande utarbetats av Utrikesdepartementets handelsavdelning, i de handelspolitiska analyser som utarbetats i Kommerskollegium, i promemoriorna om konsekvenserna av ett EG-medlemskap på skatteområdet (Sverige, Europa och skatterna) och på det monetära området (Ds 1992:116), samt i den s k Lindbeck-kommissionens rapport. Vidare bör kommittén ta del av relevanta utländska studier, bl a EG-kommissionens yttrande om Sverige, EG-kommissionens analys av den inre marknadens effekter (den s.k. Cecchini-rapporten) och förslaget om en valutaunion (One Market, One Money), CEPR-studien om EG-utvidgningens ekonomiska konsekvenser, EFTA-sekretariatets integrationsanalyser m m

Till kommittén skall knytas en parlamentarisk referensgrupp med företrädare för de politiska partierna.

Resultatet av kommitténs arbete skall redovisas i ett huvudbetänkande som bör föreligga senast den 1 november 1993. Kommittén får initiera och på förhand publicera delbetänkanden för att särskilt belysa olika delproblem inom området.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst tio ledamöter för att bedöma hur olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen kan påverka Sveriges samhällsekonomiska utveckling i olika avseenden,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]