

EU-MEDLEMSKAP – HJÄLP TILL SJÄLVHJÄLP

PONTUS BRAUNERHJELM

Sedan Sverige 1991 lämnade in sin ansökan om medlemskap i den Europeiska Unionen (EU) har sympatierna för ett medlemskap präglats av stora svängningar. Idag står det emellertid klart att en majoritet, om än förhållandevis knapp, av svenska folket förordat ett medlemskap. Nu återstår det att se vilka effekter detta får?

Under valkampanjen har såväl ekonomiska som andra argument framförts för att delta respektive avstå från ett inträde i EU. En paradox i sammanhanget är att ja-sidan som tidigare med övertygande kraft försvarat EES-avtalet, framhållit just detta avtals svagheter som ett skäl att gå med i unionen. Nej-sidan, tidigare motståndare till EES-avtalet, har däremot ivrigt hävdat EES-avtalets stora fördelar.

Nya idéer

Syftet med den här artikeln är att belysa de ekonomiska konsekvenser som valutslaget kan tänkas ha. Vad betyder det för dynamiken och nyskapandet inom svensk industri? Vilka strukturella förändringar kan vi förvänta oss? Kommer

den övergripande samhällsekonomin att påverkas? Sverige går nu in i ett skede där vi kommer att integreras med övriga Europa på ett sätt som inte förekommit sedan Gustaf Wasa kastade ut Kristian Tyrann ur landet i början av 1500-talet. Samtidigt har Sveriges industriella styrka till stora delar byggt på en förmåga hos företagen att i den egna tillverkningen snabbt införliva innovationer som ursprungligen härstammar från utlandet. Arbetskraftsinvandringen – ofta uppmuntrad av statsmakterna – har också sedan lång tid bidragit till att nya idéer spridits och fått fotfäste i Sverige. Munkarna som kom in i landet under tidig kristendom på 1100–1200-talen lärde oss ny odlingsteknik, tyskarna spred köpmannskapet under Hansa-tiden medan Vallonerna förmedlade sina färdigheter i bergsbruket ytterligare några århundranden senare. Alla bidrog de till att öka kunnandet i landet. På liknande sätt finns det anledning att förvänta sig att utländ-

PONTUS BRAUNERHJELM är nationalekonom och biträdande chef för Industriens Utredningsinstitut.

ska företagsetableringar i Sverige i de allra flesta fall kommer att ha en positiv inverkan på svensk ekonomi genom att bidra med nya idéer och ny teknik. Jag kommer i det följande att lägga tonvikten på just kunskap och kunskapsinvesteringar, och effekterna av ett EU-medlemskap i detta sammanhang.

Den industriella betydelsen

Den debatt avseende de ekonomiska effekterna av ett medlemskap som föregick omröstningen fokuserades till stora delar på tillväxteffekter. Historiskt har mätningar av olika integrationsprocessers effekter på tillväxten visat på positiva, men blygsamma resultat. Delvis är detta ett resultat av att den ekonomiska vetenskapen inte har instrument att mäta effekterna fullt ut, man får nöja sig med de så kallade statiska engångseffekterna (till exempel vad effekterna blir av att tullsatser minskar eller gränskontroller försvinner). Som exempel kan nämnas att lokalisering av investeringar och kapitalflöden i regel inte inkluderas i olika integrationsmätningar, trots att sådana effekter kan ha en avsevärd effekt, särskilt i mindre länder som Sverige. Det kan delvis bero på att effekterna i olika sammanhang är små. Särskilt om olika länder redan är påtagligt integrerade kan det förväntas att en politisk manifestation av en sådan integrering inte kommer ge upphov till några stora reala förändringar. Vikigast är dock att beakta vilken typ av investeringar som påverkas. Är det till exempel i första hand inom mer kunskapsintensiva branscher

eller påverkas företrädesvis basindustri-företag?

Obetydliga tillväxteffekter

För att bilda sig en uppfattning om vad olika dynamiska skeenden kan tänkas innebära brukar olika simuleringsmodeller utnyttjas. En stor del av den svenska ekonomkåren har (och till stora delar med rätta) angripit den simuleringsmodell som användes i den så kallade Konsekvensutredningen (SOU, se också Andersson-Fredriksson 1993). Modellen är för komplex för att resultaten ska kunna utvärderas och för att man ska kunna förstå hur de uppstått. I takt med att alltfler ekonomer påpekat svagheter i de tillväxtresultat som framkommit, har bilden att ett medlemskap kan förväntas ge upphov till små eller obetydliga tillväxteffekter förmedlats. Jag är inte alls övertygad om att så är fallet och flera välrenommerade internationella ekonomer som står oberoende av den svenska debatten har också hävdad den motsatta uppfattningen (Baldwing 1994, Sapir 1994).

Smita sitt ansvar

Oavsett de problem som är förknippade med att göra detaljerade prognoser i detta avseende kan inte ekonomerna smita undan sitt ansvar med hänvisning till problemets svårighetsgrad. Baserat på ekonomisk teori och empiri kan åtminstone kvalificerade bedömningar göras. Innan vi går in på effekterna av EU-medlemskapet ska vi göra en kort återblick på utvecklingen under det senaste decenniet.

Hur påverkades Sverige?

Att empiriskt särskilja de faktorer under 1980-talet och början av 1990-talet som påverkade den ekonomiska utvecklingen i Sverige och som är att hänföra till utanförskapet är en mycket komplicerad uppgift. Den inhemska politiken och impulser utifrån interagerar på ett komplext och svåröverskådligt sätt. När det gäller den monetära sidan har en del ekonomer hävdade att samarbetet inom EMS varit en starkt bidragande orsak till den lägre inflationen i dåvarande EG och de lägre räntorna. Andra ekonomer har hävdade att det inte går att finna ett sådant samband. Ett par procentenheters lägre realränta leder snabbt till betydande positiva effekter, i termer av såväl stigande förmögenheter som högre konsumtion och ökade investeringar. När det gäller finanspolitiken uppvisar de olika länderna markant olika utveckling. Här har också större frihetsgrader funnits för respektive medlemslands inhemska politik.

Omsvängning i investeringar

Den faktor som uppmärksammats mest när det gäller effekter av EU är investeringsflöden. I flera rapporter har det visats att Sveriges utgående investeringar varit starkt expansiva under 1980-talet medan de ingående investeringarna varit försumbara (Braunerhjelm 1990, Andersson med flera 1993, Andersson-Fredriksson 1993).¹ Internationellt har också investeringsutvecklingen i medlemsländer visavi ickemedlemsländer uppmärksammats. Med en analogi från den

handelsteoretiska terminologin talar man om EUs investeringskapande respektive investeringsomfördelade effekter. Exempelvis argumenterar Baldwin (1994a,b) för att den institutionella förändring som EU inneburit varit investeringskapande för medlemsländer och potentiella medlemsländer, men investeringsomfördelade för länder utanför EU eller där stor osäkerhet om den framtida relationen till EU förelegat. Särskilt intresse har riktats mot Schweiz som valt att stå utanför EES-avtalet, vilket av EU-kommissionen också tolkats som ett nej till att delta i unionen. Även om tidsserierna än så länge är allt för begränsade för att tillåta några definitiva slutsatser indikerar utvecklingen i Schweiz att investeringarna omfördelats i EU-länderna (figur 1 och 2). För Sverige och Finland sammanfaller omsvängningen i investeringarna förhållandevis tydligt med ländernas medlemsansökan i EU. Österrike, som tidigast ansökte om medlemskap, uppvisar en betydligt jämnare investeringsutveckling än övriga EFTA-länder. Bland EU-länderna kan noteras att de senaste nykomlingarna – Spanien och Portugal – har varit relativt stora nettomottagare av investeringar.

Av större vikt än utflödenas storlek är emellertid deras karaktär, det vill säga inom vilka industrier sker utlandsinvesteringar och hur relaterar sig dessa till inhemska investeringar? Som framgår av figur 3 har svenska företagsinvesteringar förskjutits mot EU från mitten av 1980-talet. Fram till mitten av 1980-talet var

% av BNP

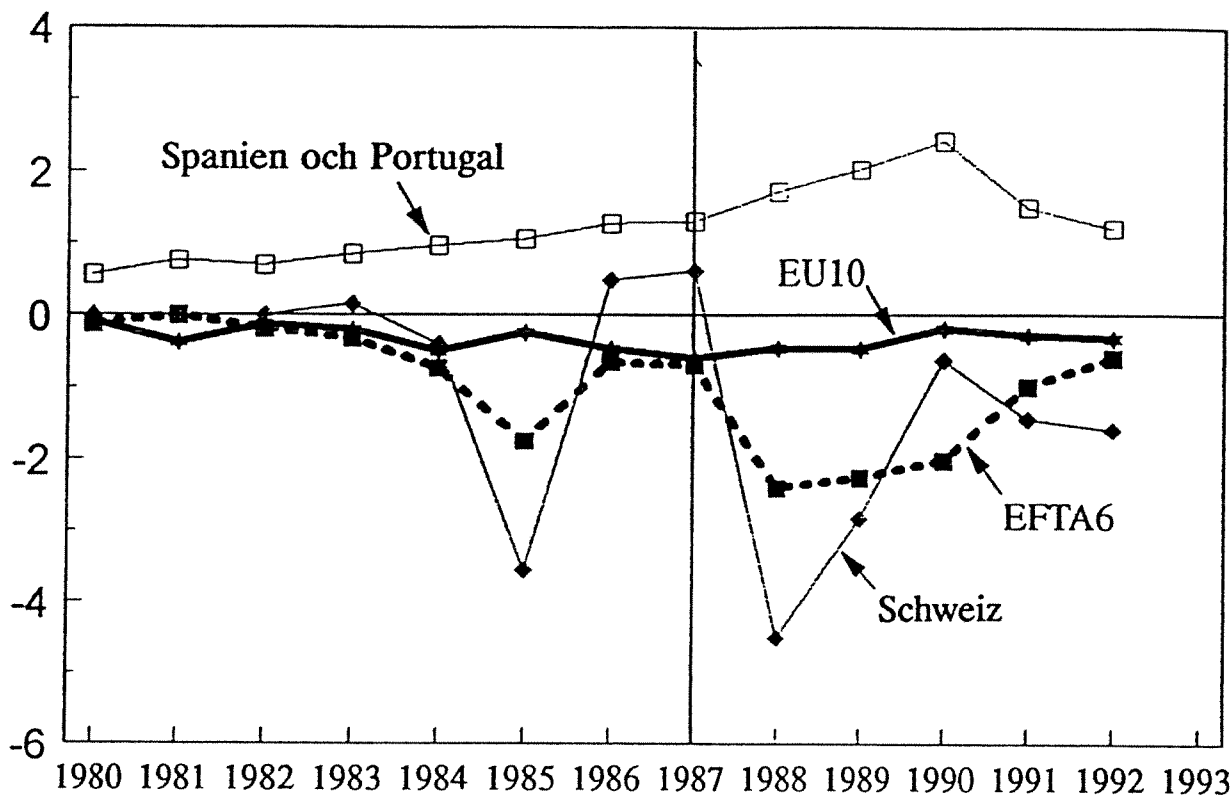


Fig. 1. Direktinvesteringsflöden i EU och EFTA som andel av BNP, netto, 1980–1993.

svenska företags investeringar i EU och i USA ungefär lika stora. Skiftet i dessa investeringsflöden sammanfaller väl med de institutionella förändringar som drevs igenom i EU under här perioden.² Det förefaller alltså som om de svenska företagens investeringsplaner påverkats av skillnaden i institutionella förutsättningar mellan Sverige och EU.

Det står också klart att det främst var den kunskapsintensiva industrin som valde att expandera utanför Sverige (se figur 4, se också Braunerhjelm 1993). De ackumulerade investeringarna inom kunskapsintensiv industri – i figuren kallad S-industrin – överstiger med bred marginal utlandsinvesteringarna i basindustrin, i figuren kallad H-industrin.³ Än

viktigare är att utlandsinvesteringarna i kunskapsintensiv industri förefaller ersätta inhemska investeringar, medan det inom basindustri verkar föreligga ett komplementärt förhållande (Braunerhjelm-Oxelheim 1994).

Har detta någon betydelse? Det finns åtminstone tre skäl till att besvara frågan jakande; (1) Inom modern nationalekonomisk teori, i viss mån belagt empiriskt, har kunskap eller kunskapsstocken inom ett land pekats ut som den viktigaste förklaringsfaktorn vad gäller tillväxt. Skillnader i tillväxt mellan länder har förklarats med olika kunskapsnivåer. Samtidigt vet vi att multinationella företag är den viktigaste aktören när det gäller att sprida kunskap. Följaktligen riskerar ett

% av BNP

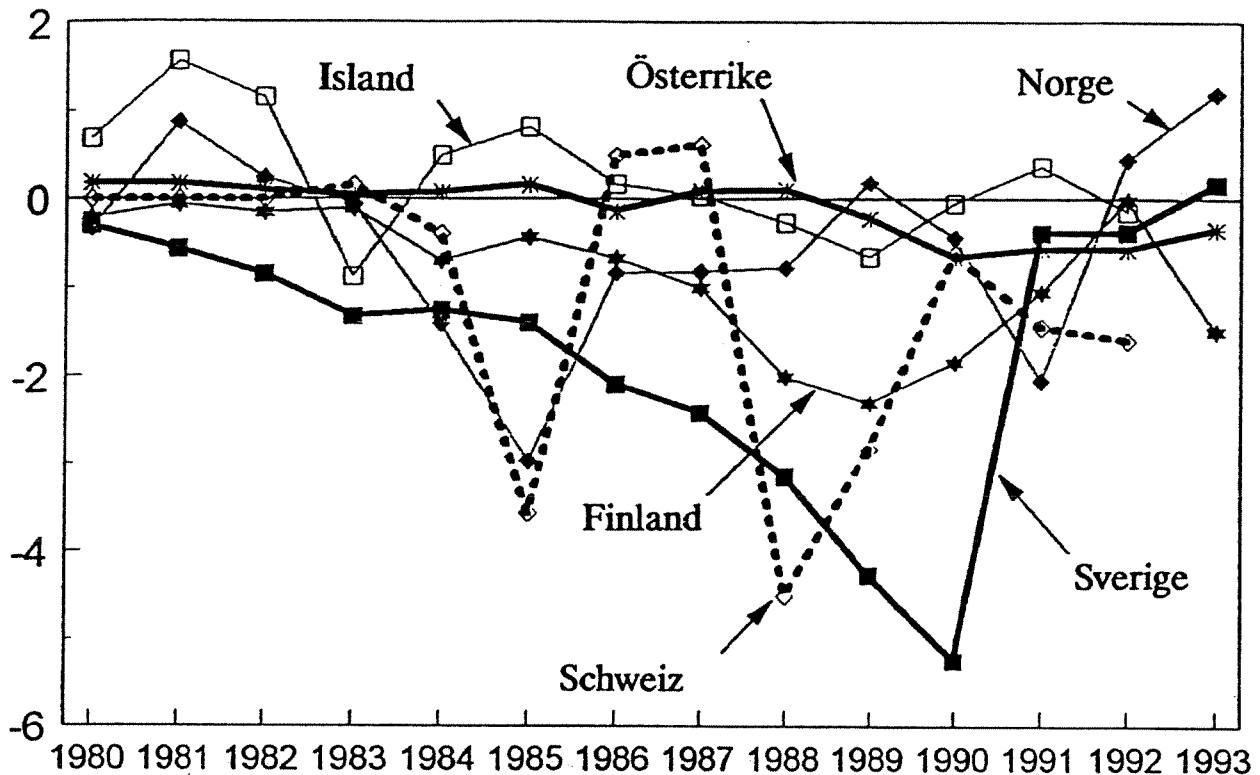


Fig. 2. Direktinvesteringsflöden i EFTA som andel av BNP, netto, 1980–1993.

utflöde av investeringar i kunskapsintensiv industri leda till en lägre tillväxttakt som dessutom kan bli mycket svår att ta igen. (2) Lokaliseringen av företag styrs av en rad olika faktorer. En viktig attraktionskraft består av tillgång på kompetent arbetskraft, avancerade leverantörsföretag och en riklig förekomst av andra företag inom samma bransch. Det innebär att det finns tendenser till agglomering i lokaliseringen av kunskapsintensiva företag, som kan vara svår att bryta. Sådana kluster eller agglomeringar tenderar dock i sig själva vara attraherande på andra, liknade företag och följaktligen kan det vara viktigt att tidigt få igång sådana investeringar. (3) De kunskapsintensiva storföretagen kan dessutom anses vara

nyckeln till att starka teknologiska system och nätverk byggs upp i Sverige som i sin tur utgör en stark attraktionskraft för andra företag – svenska såväl som utländska – att investera i Sverige. Ambitionen att skapa en hög och bestående tillväxt i Sverige bygger alltså på framgång i detta avseende. Sverige har under 1980-talet vridit sin industriproduktion mot mer basorienterade och enklare industrivaror medan den mer avancerade industriproduktionen hamnat utomlands. En bidragande orsak till denna utveckling har varit osäkerheten angående Sveriges framtida relation till EU, även om andra faktorer naturligtvis också har spelat in, till exempel de återkommande devalveringarna (Braunerhjelm 1990).

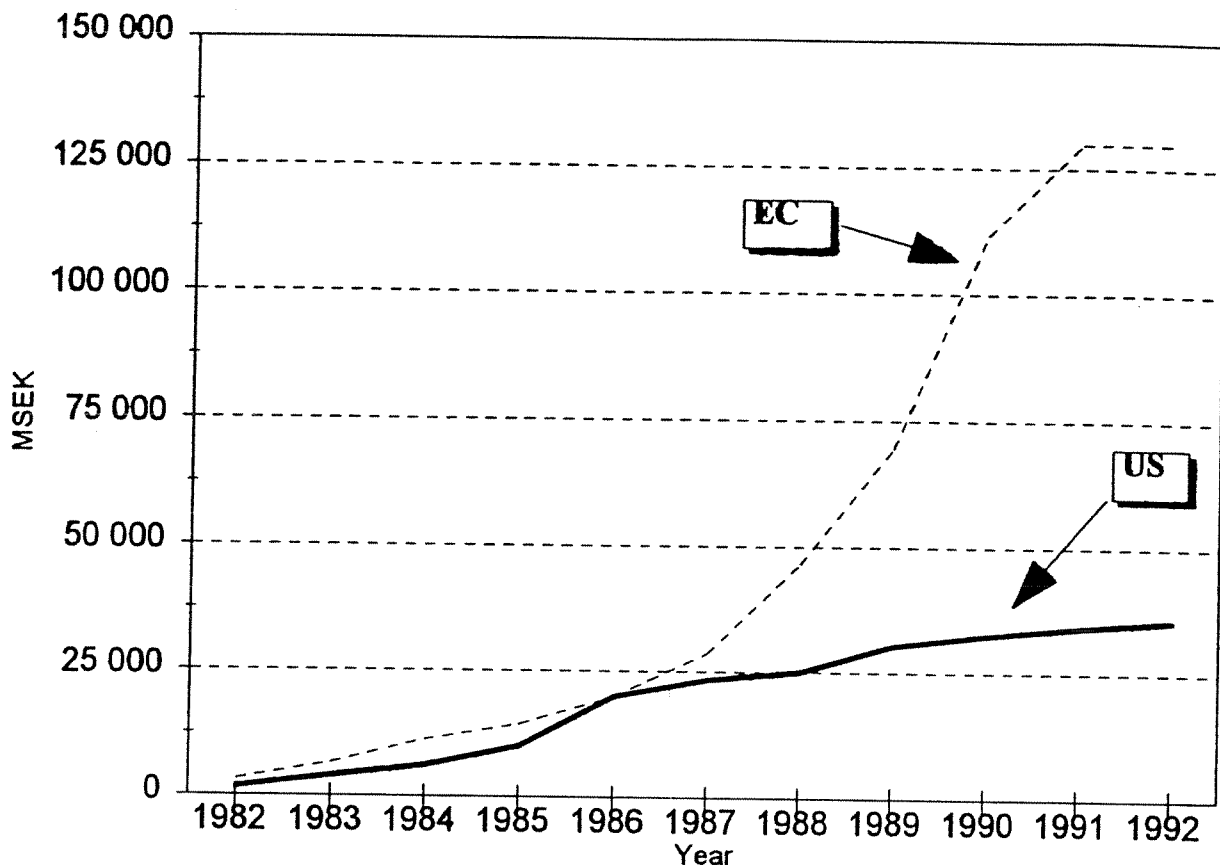


Fig. 3. De svenska ackumulerade utlandsinvesteringarna fördelade mellan USA och Sverige, netto, 1982–1992.

Vad händer vid ett EU-medlemskap?

På kort sikt finns ingen anledning att förvänta sig några betydande effekter på svensk ekonomi. De finansiella marknaderna styrs till överväldigande del av den statsfinansiella situationen och den inhemska ekonomiska politiken. Ett nej hade dock sannolikt lett till en högre ränta. Däremot påverkas de långsiktiga förutsättningarna för att bedriva ekonomisk verksamhet i Sverige. Framförallt har spelreglerna mellan EU-företag och inhemska företag likställt och en högre grad av konkurrensneutralitet skapats. Detta är viktigt i en värld som allt mer karaktäriseras av "lättfotat" kapital där även relativt små skillnader i tillverkningsförutsättningarna kan få långsiktigt betydande konsekvenser.

Det är alltså inte enbart det finansiella kapitalet som snabbt kan omallokeras mellan olika länder, även lokaliseringen av tillverkningen har blivit allt mer lätttrölig. De främsta anledningarna till denna utveckling är modern informationsteknologi, som tillåter att en stor spridning av produktionsenheter ändå kan övervakas och koordineras samt avregleringen av särskilt kapitalmarknaderna tillsammans med minskade handelshinder. Utvecklingen driver företagen till att lokalisera produktionen där de bästa förutsättningarna finns för att de ska kunna klara sig i den allt hårdare internationella konkurrensen där nya aktörer ständigt gör anspråk på marknadsandelar, inte minst från Sydostasien och så småningom också från Östeuropa.

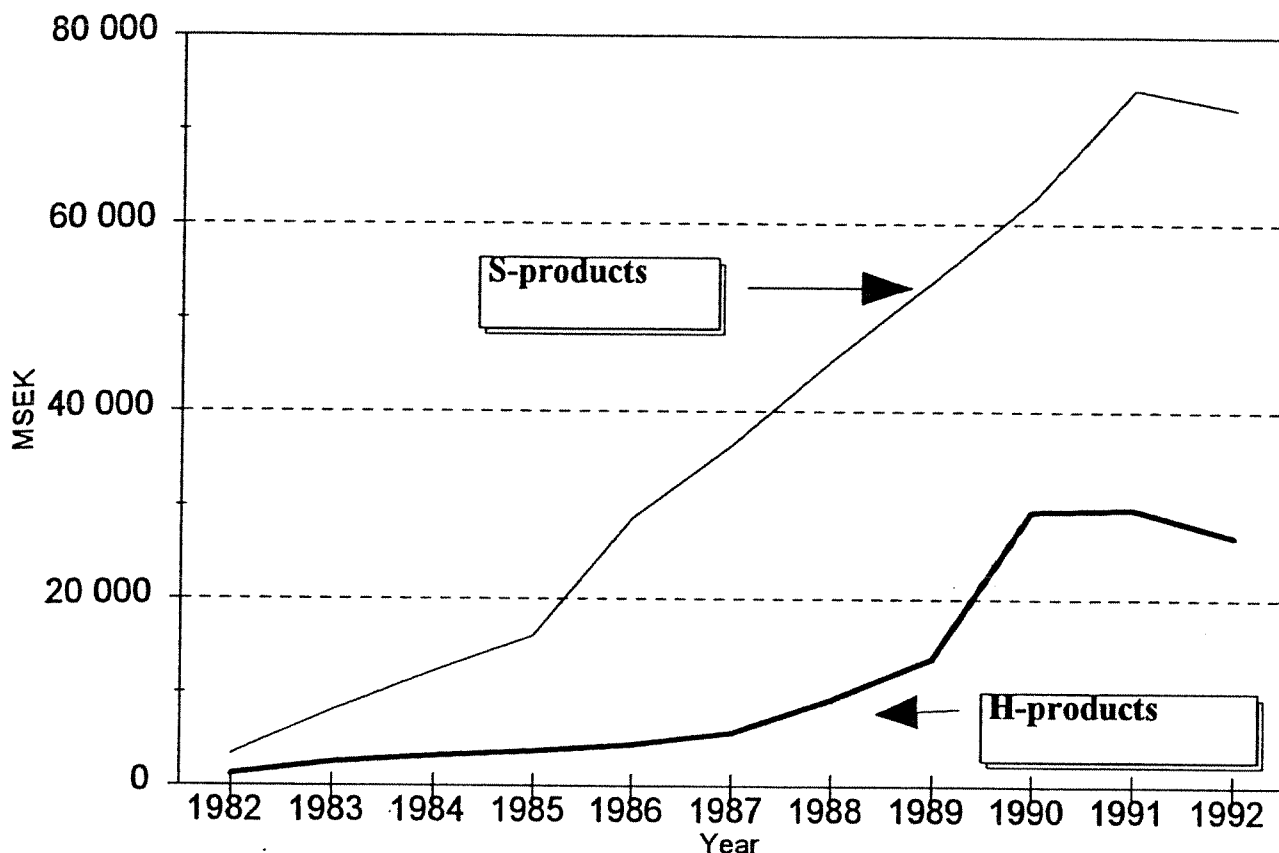


Fig. 4. De svenska ackumulerade utlandsinvesteringarna fördelade på kunskapsintensiv industri (S) och basindustri, netto, 1982–1992.

Internationell styrka

En integration påverkar i första hand de områden som tidigare varit omgärdade av olika nationella särbestämmelser. Här finns flera områden där Sverige sedan lång tid uppvisat en internationell styrka, till exempel inom telekommunikation, instrumentindustrin och i viss mån läkemedel. Ofta är den offentliga sektorn den dominerande köparen och ett medlemskap i unionen förbättrar situationen för de svenska företagen.

Hårdare konkurrens

Den mest tydliga förändringen kommer dock att ske inom svensk livsmedelsindustri som varit praktiskt taget helt skyddad från internationell konkurrens. Tillgång

till den inre marknaden öppnar stora möjligheter, men också en hårdare konkurrenssituation. Utvecklingen kommer att gå mot ett större handelsutbyte där särskilt den mer högförädlade produktionen har stora möjligheter att öka sina exportandelar. Inom livsmedelsindustrin utgör den kooperativa ägarstrukturen kanske den viktigaste hämskon på den framtida utvecklingen.

De ovan nämnda effekterna innebär att företagen tvingas effektivisera och rationalisera sina verksamheter på grund av en intensifierad konkurrenssituation, vilket på sikt påverkar ekonomin positivt. Inom andra branscher kommer emellertid medlemskapet att innebära ett högre skydd gentemot producenter utanför

EU, till exempel bil- och tekoindustri. Inom den förstnämnda industrin är den japanska importen kvoterad fram till 1999, medan tekoindustrin kommer att omfattas av det så kallade multifiberavtalet.

Multifiberavtal avvecklas

Effekterna av denna ökade skyddsnivå ska inte överdrivas, särskilt inom bilindustrin där svenska producenter under alla omständigheter kommer att möta en stark konkurrens från andra europeiska tillverkare. När det gäller multifiberavtalet är EUs ambition att avveckla detta under slutet av 1990-talet.

På ett övergripande plan kommer tullnivåerna för svenskt vidkommande att höjas med cirka en procent genom medlemskapet i EU. Samtidigt innebär dock den nyligen slutförhandlade GATT-ron- dan att de generella sänkningarna i tullnivåerna gentemot övriga länder kommer att sänkas inom EU från ett snitt på cirka fem procent till drygt tre procent under 1990-talet. När det gäller effekterna av ett medlemskap kan inte heller bortses från de reduceringar i gräns- passagekostnader som kommer att gynna svenska företag vid ett inträde i EU. Likaså bör beaktas att alla minskningar av den typen av administrativa kostnader företrädesvis underlättar för de mindre företagen.

Inneboende instabilitet

Detta är några av de direkta effekter som kommer att uppstå vid ett medlemskap.

Samtidigt måste medlemskapet ställas i relation till konsekvenserna av ett fasthållande vid EES-avtalet. Riskerna för urholkning av EES-avtalet är överhängande, det finns en inneboende instabilitet i avtalet. Om Sverige stått utanför tillsammans med Norge, räcker det med att ett av länderna motsätter sig ett beslut i EU för att det ska hamna utanför det regelverk som styr relationerna mellan Sverige och EU. Det är av flera skäl orealistiskt att jämföra EES-avtalet med stabiliteten i det gamla avtalet mellan EFTA-länderna och dåvarande EG. För det första var det inte alls lika omfattande. Dessutom har, som ovan nämnts, teknologi och politiska förändringar bidragit till en ökad globalisering av konkurrensen vilket kräver jämförbara produktionsförutsättningar mellan olika länder för att företagen inte ska omlokalisera sin tillverkning.

Politiskt förefaller det också orimligt att acceptera att lagstiftning som utarbetats utan att Sverige kunnat påverka detta arbete, med undantag av lobbying-insatser, mer eller mindre automatiskt slussas in i svensk lagtext. Den konspiratoriskt lagde kan också föreställa sig en mängd skäl till att det skulle finnas intresse för EU-länderna att lägga fram lagförslag som direkt diskriminerar olika typer av svensk verksamhet.

Ny norm

När det gäller makroekonomin kan de konvergenskrav (nivåer som inte får överskridas vad avser inflation, ränta och

budgetunderskott) som EU ställt upp som krav för att länderna ska kunna deltaga i den monetära unionen sägas utgöra en ny norm som svenska politiska beslutsfattare måste hålla sig till. Det kommer att underlätta vissa politiska impopulära beslut. Sveriges statsfinansiella situation gör dock att det under alla omständigheter inte finns någon väg att kringgå dessa ställningstaganden.

lemsavgiften

Slutligen kan nämnas något om de direkta kostnader som drabbar Sverige vid ett medlemskap, den så kallade medlemsavgiften, och som brutto beräknas uppgå till cirka 18 miljarder kronor per år. Det är svårt att förstå att denna kostnad på något sätt skulle ha en avgörande negativ effekt på svensk ekonomi, även om det naturligtvis känns mindre lockande att dra på sig ökade utgifter i ett statsfinansiellt svagt läge. Kostnaden utgör trots allt endast drygt 10 procent av det beräknade budgetunderskottet 1994, vilket ska ställas mot värdet av stabilare spelregler och att konkurrensneutralitet då skapas gentemot andra länder i Europa.

Lättrörliga företag

Ett EU-medlemskap löser inte problem i svensk ekonomi som manifesterats i 1990-talets kris men som har sina rötter i 1970-talets politisk-ekonomiska systemskifte. Däremot förbättras förutsättningarna för att politikerna ska kunna hantera och vända krisen

I modern ekonomisk teori fås strate-

gisk vikt vid förekomsten av kunskapsintensiva företag för att generera tillväxt. Det har ovan visats hur framförallt kunskapsintensiva företag valde att förlägga produktion utanför Sverige under 1980-talet och hur Sverige utvecklades mot en leverantör av enklare eller råvarubaserade produkter. Sådana företag är mer lättrörliga eftersom de inte sitter fastinvesterade i stora processintensiva anläggningar. Dessutom förefaller investeringar utomlands i kunskapsintensiv industri ersätta hemmamarknadsinvesteringar, medan något sådant förhållande inte gått att visa för den råvarubaserade industrin. EU-medlemskapet medför att förutsättningarna förbättrats väsentligt för att vi ska kunna behålla dessa företag i – och få ett inflöde av investeringar till – Sverige. En nödvändig förutsättning är naturligtvis att den efterfrågade kompetensen finns på arbetsmarknaden och att makroekonomisk stabilitet föreligger. Detta ställer stora krav på såväl den ekonomiska politiken som utbildningspolitiken.

EU löser inte problemen

Sammanfattningsvis leder stabilare spelregler till förbättrade förutsättningar för en fortsatt industriell och högkvalitativ tillverkning i Sverige. EU löser dock inte våra ekonomiska problem i övrigt. På samma sätt som vi själva skapat dessa är det endast vi själva som kan lösa dem.

FOTNOTER:

1 Ett skäl som framhållits för EU-medlemskapets begränsade effekter på svenska företags beteenden är att utländska företag i Sverige uppgivit att medlemskap saknar betydelse för dem (Lindgren 1993). Märk dock att det här är fråga om mycket stora skevheter i urvalet, dessa företag har till övervägande del lokaliserat sig i Sverige för att producera för den lokala, svenska, eller möjligen nordiska marknaden. Det finns dock exempel som talar i motsatt riktning, till exempel Tarkett, där företagsledningen nyligen beslutat att förlägga investeringen till Sverige efter EU-omröstningen.

2 I den så kallade Vitboken, som togs av dåvarande EG 1985/86, beskrivs de åtgärder som bedömdes

nödvändiga för att fram till 1993 kunna skapa en inre marknad inom EU, medan Enhetsakten – som bland annat möjliggör majoritetsbeslut i ärenden som rör den inre marknaden – kom något år senare.

3 Företagen har fördelats till respektive industri baserat på deras FoU-intensitet. FoU-intensiva företag har sammanförts i den så kallade S-industrin där S-beteckningen hänför sig till Schumpeter och ska representera innovativ och nyskapande industri. H-industrin är benämnd efter de svenska ekonomerna Heckscher-Ohlin som visade att handel beror på ländernas faktortillgångar. Sverige är i ett europeiskt perspektiv rikt på skog och malm som utgör stommen i basindustrin.