

Arbejdsrapport 79: EU - fra samarbejde mellem stater til en stat i sig selv?

Af analysechef Otto Brøns-Petersen

29-05-2024

Den europæiske union fungerer i bemærkelsesværdig grad som et samarbejde mellem stater og ikke som en statsdannelse i sig selv. Det hænger sammen med konstitutionelle bremser på at gennemtvinge simple majoritetsafgørelser, herunder enstemmighedskrav på vigtige politiske områder. Hvis det bliver "lettere at træffe beslutninger", tilsiger veletableret public choice-teori, at EU vil bevæge sig i retning af en mere central statsdannelse, at der i langt højere grad vil blive omfordelt fra høj- til lavindkomstlande - og navnlig fra de lavere indkomster i højindkomstlandene, og at kvaliteten af de politiske beslutninger på fællesskabsniveau vil falde.

EU er en union af selvstændige stater - i modsætning til føderale stater, som USA, Tyskland og Rusland, eller til kommunernes rolle i forhold til den danske stat. Den har ikke en klassisk pyramidestruktur, bortset fra hvor landene har afgivet suverænitet gennem traktater. Hvor det er tvivlsomt, om amerikanske, tyske eller russiske delstater ville have mulighed for at udtræde af den føderale struktur, viser Storbritanniens udtræden af EU, at EU-medlemmerne fortsat har denne mulighed.

I EU's politiske myndigheder spiller nationalstaterne en væsentlig rolle. Den politiske tyngde ligger i Rådet, hvor regeringscheferne er repræsenteret. Medlemslandene har betydelig indflydelse på at vælge Kommissionen, hvortil alle lande udpeger en kommissær. Kun Parlamentet er direkte valgt uden om de nationale parlamenter og regeringer, og dets rolle er forholdsvis beskeden sammenlignet med parlamenterne i de føderale stater.

EU's budget er ganske beskedent sammenholdt med føderale stater. Det svarer til godt 1 pct. af EU's BNP, hvilket kan sammenholdes med knap 23 pct. i USA. Indtægterne opkræves stort set alle af medlemslandene og indbetales som bidrag til EU. Unionen har relativt få egne indtægter og opkræver ikke skatter.

Beslutningerne i EU træffes kun i begrænset omfang ved almindeligt flertal, bortset fra i Parlamentet. I Rådet er det mest almindelige kvalificeret flertalskrav, hvilket vil sige 55 pct. af landene, der repræsenterer mindst 65 pct. af EU's befolkning. Det gælder beslutninger på områder som det indre marked, miljøpolitik, forbrugerbeskyttelse, transport, energi og justits- og indre anliggender. På helt centrale områder gælder enstemmighedskrav: Udenrigs- og sikkerhedspolitik, skattepolitik, optagelse af nye medlemmer, traktatændringer, EU's institutioner. På en række mindre vigtige områder kan der træffes kvalificeret flertalsbeslutninger, ellers kræves enstemmighed: Socialpolitik, landbrug og fiskeri samt - ikke uvæsentligt - EU's budget.

Beslutningskravene er konstant genstand for kritik, fordi de kan gøre det vanskeligere at træffe beslutninger. Især Ungarns regeringschef Victor Orban har udnyttet truslen om veto til at træne beslutninger eller presse nationale fordele igennem. Efter Putins invasion i Ukraine har der været ønske om at styrke beslutningskraften på især det sikkerheds- og udenrigspolitiske område.

Det kan synes at tale for, at flere beslutninger træffes ved almindeligt flertal - og det er der da også flere, som taler for.

En nærmere analyse vil imidlertid vise tre centrale konklusioner. For det første er det slet ikke sikkert, at almindeligt flertal vil gøre det lettere at træffe beslutninger. For det andet vil lavere flertalskrav sænke kvaliteten af de beslutninger, der bliver truffet. For det tredje vil udbredt anvendelse af almindeligt flertal ændre EU's grundlæggende karakter til en centraliseret, føderal stat med omfordeling mellem landene - sandsynligvis fra velhavende til mindre velhavende lande. EU vil komme til at ligne medlemsstaterne og føderale stater mere, mens medlemslandene vil komme til at minde mere om delstater. Det vil her blive diskuteret med udgangspunkt i ganske veletablerede og gammelkendte resultater fra public choice-teori og politisk teori.

Enstemmighedsreglen er ideel

Wicksell (1896) indså den formelle lighed mellem en markedsligevægt og en politisk beslutning ved enstemmighed. I begge tilfælde sikrer den reelle individuelle vetoret, at der ikke bliver gennemført transaktioner eller beslutninger, som stiller nogen værre. Markedstransaktioner medfører Pareto-forbedringer. Enstemmighedsbeslutninger i politik stiller alle bedre, eller i det mindste ikke nogen værre. Idealet for politiske beslutninger bør derfor ifølge Wicksell være enstemmighed og ikke majoritetsbeslutninger. Majoritetsbeslutninger forhindrer ikke, at nogen bliver tabere. De sikrer end ikke, at vinderne vinder mere end taberne taber - og lever dermed ikke op til blot et utilitaristisk kriterium.

Majoritetsbeslutninger har - modsat enstemmighedsbeslutninger - ikke nogen iboende attraktive etiske egenskaber.

Men der er betydelige forskelle på markedstransaktioner og politiske enstemmighedsbeslutninger, når det gælder strategiske incitament til at kapre beslutningsprocessen og nedlægge veto imod en ellers gensidig fordelagtig transaktion. På et fuldkomment konkurrencemarked er der ingen incitament til at anvende vetoretten. Der er en given markedspris, som man kan handle til eller lade være, afhængigt af om prisen er værd at handle til.

I bilaterale handler uden fuldkommen konkurrence, f.eks. en hestehandel på en markedsplads, kan sælgeren fristes til at nægte at sælge til en pris, som ellers ville stille vedkommende bedre, hvis der er udsigt til at opnå en endnu bedre pris. Det samme gælder med omvendt fortegn for køberen. Resultatet af, at en af parterne anvender vetoretten strategisk på denne måde, kan være, at forhandlingen bryder sammen, og at handlen ikke bliver til noget, eller at der går tid og andre ressourcer tabt på at købslå. Men rækkevidden af vetoet er kun en enkel, bilateral transaktion. Har sælgeren monopol eller køberen monopson, kan rækkevidden blive lidt større. Det er velkendt, at en ellers gensidigt fordelagtig marginal omsætning kan falde bort i så fald, men rækkevidden af denne form for strategisk veto er stadig begrænset til en del af omsætningen af et enkelt produkt.

Ved politiske beslutninger kan et veto derimod få enorm rækkevidde. Hvis det drejer sig om at finde enighed, er det ofte nødvendigt at pakke mange emner sammen i én pakke. Ultimativt kan alle beslutninger dermed blive suget ind i vetoet. Problemet med strategisk veto-spil - såkaldte "hold-outs", som prøver at kapre mest muligt af den fælles gevinst ved en kollektiv beslutning - er altså markant større i politik end på markedet.

Buchanan og Tullock (1962) påpegede, at der kan være et "trade-off" mellem omkostningerne ved at nå til enighed og omkostningen ved at risikere at havne i et mindretal i en politisk beslutning. Ved enstemmighed er der ingen risiko for at havne i et mindretal - det sikrer vetoretten - men til gengæld kan der være store omkostninger ved at nå til enighed på grund af strategisk veto-spil. Hvis flertalskravet lempes i forhold til enstemmighed, falder omkostningerne ved enighed, men til gengæld stiger de ved risiko for at havne i mindretal. Det fik Buchanan og Tullock til at foreslå, at der ved fastlæggelsen af konstitutionelle regler for post-konstitutionelle politiske beslutninger bliver fastlagt et flertalskrav, som minimerer summen af de forventede omkostninger ved henholdsvis risikoen for mindretal og ved at forhandle en løsning på plads.

Som alternativ til enstemmighed pegede de desuden på andre begrænsninger på, hvad en simpel majoritet kan beslutte. Et system med flere myndigheder - f.eks. et første- og et andetkammer -, mindretalsbeskyttende rettigheder, decentralisering med reel mulighed for at flytte til andre jurisdiktioner og lignende vil også kunne sænke risikoen for at blive udbyttet af flertallet. Af samme grund kan det være mere oplagt for små enheder med relativt homogene befolkninger at undvære andre checks-and-balances, mens de er tilsvarende mere oplagte for store enheder med magt over store områder og meget heterogene befolkninger.

Der er altså gode teoretiske grunde til, at det bør være vanskeligt at træffe beslutninger i EU - og i vigtige beslutninger umuligt at dominere et mindretal, uanset at det kan sænke beslutningsdygtigheden.

Hvis beslutningsdygtighed var det eneste kriterium, ville diktatur være den oplagte løsning, men det ville også kunne føre til beslutninger af meget dårlig kvalitet, hvis ingen kunne værges sig imod dem.

Er det lettere at nå til enighed ved majoritetsregel?

Argumentet om, at omkostningerne ved enighed falder ved mindre majoritetskrav, er dog ikke ubetinget rigtigt. Som Riker (1980) påpegede, vil flertalskonstellationer have en tendens til at være ustabile. I værste fald kan majoriteten være cyklisk, så en hvilken som helst tænkelig flertalskonstellation kan slås af mindst én anden (som igen kan slås af mindst én og så fremdeles).

Det er let at anskueliggøre en cyklisk proces. Antag tre vælgere (eller vælgergrupper) i alt. Lad det være muligt for et flertal (af to vælgere, A og B) at pålægge den tredje, C, en skat på 50. Den kan A og B dele med 25 til hver. Men C kan tilbyde A at få en andel på f.eks. 35, hvis A i stedet danner koalition med C og beskatter B med 50. Men nu kan B tilbyde C at danne en koalition med f.eks. 25-25 split. Og så fremdeles. Det vil altid være muligt at danne en ny koalition, som stiller to vælgere bedre, hvis det drejer sig om at omfordele til koalitionen fra vælgere udenfor. Riker (1982) påpegede desuden, at uanset hvad flertalsbeslutningen formelt drejer sig om, kan den altid anvendes til også at splitte regningen til koalitionen fordel. Og dermed er der altid en fordelingsdimension ved enhver flertalsafgørelse. Altså vil problemet med cykliske majoriteter gennemsyre alle slags politiske beslutninger, som træffes med flertal. Ligesom hold-outs har et incitament til at kapre beslutningsprocessen ved enstemmighed, har vælgerne ved flertalsafgørelser et incitament til at ændre fordelingen til deres fordel. Det er grundlæggende samme problemstilling.

Muligheden for at majorisere sig i gennem kan også gøre beslutningsprocessen mere sårbar over for lobbyisme, fordi transaktionsomkostningerne ved at organisere en koalition bag interessegruppens interesser er mindre, jo mindre koalitionen behøver at være for at vinde. I princippet er lobbyisme virkningsløs under enstemmighed, medmindre der lobbies for en løsning, som er til fordel for alle. Mere lobbyaktivitet under almindeligt flertal kan være med til at drive cykliske majoriteter.

Det kan dog være nemmere at bryde en stilstand ved majoritets- end ved enstemmighedsafgørelser, hvis en af parterne har magt til at sætte agendaen - f.eks. sætte et bestemt forslag til afstemning. Ved flertalskrav vil forslaget blive vedtaget, mens det stadig vil falde under enstemmighed, hvis en hold-out nedlægger veto.

Der kan altså være en vis begrundelse for Buchanan og Tullocks antagelse om, at beslutningsomkostningerne aftager med majoritetskravet, selv om også cykliske majoriteter kan udgøre et problem. Men muligheden for at træffe beslutninger med mindre end enstemmighed kommer med betydelige omkostninger, som vi nu skal se nærmere på.

Ikke-enstemmighed fører til dårligere beslutninger

Det er således ganske givet, at flertalsafgørelser vil kunne føre til dårligere politik, det vil sige politiske løsninger, som ikke er efficiente, og som kan medføre en samlet samfundsøkonomisk forværring. Ved enstemmighed er det som sagt nødvendigt, at et forslag indebærer en samlet samfundsøkonomisk gevinst. Ellers vil ikke alle kunne stilles bedre, og taberne vil nedlægge veto.

Det er igen muligt at illustrere pointen med et enkelt eksempel. Antag f.eks. at tre vælgere skal beslutte sig for et projekt, som giver to af dem en gevinst på 10, men koster den sidste 30. Projektet vil kunne vedtages, uanset at der er en nettotab på 10. Det er også muligt, at et projekt, som giver den ene vælger en gevinst på 30, men koster hver af de to andre 10 hver, forkastes, til trods for en samlet nettogevinst på 10. Mere generelt vil det gælde, at et flertal vil gennemføre projekter lige til det punkt, hvor deres andel af gevinsten svarer til deres andel af omkostningerne. Det vil kun helt tilfældigt være opfyldt, at gevinst- og omkostningsandelen er den samme; tværtimod vil flertallet have et incitament til at finde projekter, som i særlig grad begunstiger flertallet selv, og finansieringskilder, som i særlig grad belaster mindretallet. Det vil i mange tilfælde føre til, at de offentlige udgifter bliver større end efficient, men det modsatte kan også opstå (se Brøns-Petersen 2018 for en nærmere diskussion).

I nogle tilfælde vil der være en bestemmende marginalvælger, som er i stand til at bemægtige sig en væsentlig del af flertallets gevinst, men det er ikke nødvendigvis tilfældet. I rene omfordelingsspil er der f.eks. ikke en medianvælger.

Ved enstemmighed vil det ikke være muligt at få noget projekt i gennem, med mindre alle vinder. Det behøver ikke at gælde for hvert enkelt projekt, men der skal i så fald findes en pakke af projekter, hvor det er tilfældet. I det mindste må pakken ikke stille nogen værre - ellers vil taberne nedlægge veto.

Det er let at se, at flertalsafgørelser indebærer et eksternalitetsproblem. Beslutningerne kan påvirke mindretallet både positivt og negativt. Positivt i kraft af positive virkninger af udgiften og negativt i kraft af mindretallets omkostninger. Begge dele er et problem, fordi både den positive og negative eksternalitet ikke påvirker flertallets beslutning.

Det er eksternaliteten, der indebærer, at der kan træffes samfundsøkonomisk dårlige beslutninger. Fordi der ikke er nogen minoritet ved enstemmighed, eksisterer denne eksternalitet ikke, og alle løsninger må give en samlet gevinst for at bære i gennem.

Sidebetalinger ved enstemmighed, men næppe ved majoritetsafgørelser

Umiddelbart vil visse effektive projekter heller ikke blive vedtaget under enstemmighed. Det gælder f.eks. eksemplet ovenfor, hvor en vælger vinder 30, mens to vælgere taber hver 10.

Men hvis der er adgang til sidebetalinger, vil det ændre sig, så løsningen også bliver effektiv. Sidebetalinger vil sige, at man kompenserer de vælgere, som ellers ikke ville få et overskud. Antag f.eks. i det just nævnte eksempel, at vælgeren med en umiddelbar gevinst på 30 tilbyder at betale 12 til hver af de to andre vælgere. De vil i så fald vinde 2 (12-10), mens den tredje vælger vil vinde 6 (30-12-12).

I princippet kunne man også løse problemet med underskudsgivende projekter under almindelig flertalsregel ved hjælp af sidebetalinger. I eksemplet hvor to vælgere vil gennemføre en beslutning, som giver dem hver en gevinst på 10, men den tredje vælger et tab på 30, kunne sidebetalinger hindre den ineffektive beslutning. Mindretalsvælgere kunne tilbyde de to flertalsvælgere hver 12. De ville i så fald få en gevinst på 2×12 ved at undlade projektet, frem for de 2×10 ved at det gennemføres, mens mindretalsvælgeren kun ville tabe 24 frem for 30.

Det vil mere generelt gælde, at ved ethvert ineffektivt projekt eller enhver ineffektiv projektskala vil det altid være muligt for mindretallet at "bestikke" flertallet til at lade være. Sidebetalinger er i teorien en universal løsning.

Det er dog langt mindre sandsynligt, at der vil blive anvendt sidebetalinger under majoritetsreglen. Sidebetalinger indfører vilkårlige betalinger fra og til hver enkelt vælger. Det er ikke noget problem, hvis de har veto-ret, men kan være yderst risikabelt uden veto-ret, hvor flertallet i princippet kan belægge mindretallet ubegrænsede byrder og dermed kunne opnå ubegrænsede sidebetalinger fra den tabende side. Denne risiko vil tale for, at vælgerne indretter sig med konstitutionelle regler, som begrænser adgangen til arbitrære betalinger og i stedet indfører generelle skatteregler, alle skal underkaste sig.

Det er velkendt, at der ikke finder den slags sidebetalinger sted i demokratiske systemer i noget videre omfang. Der kan ikke observeres et "politisk Coase-theorem" (Acemoglu 2003).

Majoritetsregel vil medføre tvungen omfordeling

Mens enstemmighed med adgang til sidebetalinger vil medføre frivillig omfordeling, vil majoritetsreglen med sikkerhed medføre ufrivillig omfordeling, som påpeget ikke mindst af Riker (1982). Det følger af, at der er en minoritet, hvis præferencer ikke tæller ved beslutningen. Tilsvarende vil flertallets gevinst vokse, desto mere mindretallet taber. Uanset at den politiske beslutning ikke vedrører et fordelingspolitisk spørgsmål i sig selv, vil flertallets gevinst kunne øges ved at koble en omfordelingsdimension til spørgsmålet. Drejer det sig f.eks. om at dimensionere et kollektivt gode, vil

fordelingen af betalingen give anledning til fordelings spørgsmål. Det kan også dreje sig om at vælge de kollektive goder, som spiller den største rolle for flertallet og mindste for mindretallet, eller om at bruge mindre på det kollektive gode til fordel for et privat gode, som begunstiger især flertallet.

Antag f.eks. et simpelt eksempel, hvor 11 beslutningstagere skal dele 100 kr. Gevinsten for den vindende koalition afhænger af dens størrelse. Hvis alle deltager i koalitionen, vil den gennemsnitlige gevinst per deltager være 9 kr. Reduceres koalitionen til 10 personer (og der opstår et mindretal på én), vil den gennemsnitlige gevinst stige til 10 kr. Den mindst mulige vindende koalition er på seks medlemmer, som samtidig maksimerer den gennemsnitlige gevinst - på knap 17 kr. (en koalition på fem medlemmer kan derimod ikke vinde og vil opnå nul i gennemsnit). I en spilteoretisk opsætning er større koalitioner domineret af mindre, ned til den minimalt vindende.

Det er ikke noget tilfælde, at alle politiske systemer, som baserer sig på almindeligt flertal, indebærer omfordeling. Der omfordeles i alle demokratiske lande. I alle føderale systemer omfordeles mellem delstaterne, ligesom der i øvrigt omfordeles mellem de danske kommuner.

Der er også en vis omfordeling inden for EU, men med et begrænset budget, checks-and-balances og brug af kvalificerede flertalsregler - herunder enstemmighed om budgettet - er omfanget foreløbig behersket.

Omfordelingen vil sandsynligvis gå fra høje til lave indkomster

Problemet med cykliske majoriteter betyder, at det ikke på forhånd kan udpeges, hvem den vindende koalition vil blive. Cyklen opstår, fordi der altid er en potentiel gevinst for resten af en koalition ved at udskifte et vilkårligt medlem med et ikke-koalitionsmedlem. Det er altså mindre teoretisk sikkert, i hvilken retning omfordelingen vil bevæge sig, end at der vil forekomme omfordeling.

Der er imidlertid ganske gode holdepunkter for, at omfordelingen vil gå fra højere til lavere indkomster, som påpeget af bl.a. de Jasay (2008). Hvis flertalskoalitionen kan omfordele *ubegrænset* fra minoriteten, vil en minoritet bestående af de mest velhavende give flertallet den potentielt største gevinst. Så selv om et demokrati i princippet kunne resultere i omfordeling fra lave til høje indkomster, er det slående, at fordelingen systematisk går i den modsatte retning i faktisk forekommende demokratier. I samtlige OECD-lande er indkomsterne efter skat og overførsler mere lige fordelt end markedsindkomsterne før omfordeling (OECD 2024).

Det potentielle problem med cykliske majoriteter kan desuden medføre, at beslutningstagerne forsøger at danne mere permanente koalitioner. Det afhænger af, hvordan koalitionsdeltagerne vægter risikoen for at havne i mindretallet over for den potentielle gevinst ved at udskifte et af de andre koalitionsmedlemmer. Vægter de risikoen højt nok, kan det føre til, at koalitionen bliver mere fasttømret end en enkelt afstemning, og der vil være færre problemer med cykliske majoriteter i praksis. Til gengæld kan det forstærke tendensen til, at fordelingen går fra høje til lave indkomster, hvis en koalition af lave indkomster i udgangspunktet er mest naturlig. De høje indkomster vil få sværere ved at bryde en permanent koalitionsdannelse, selv hvor umiddelbare opportunistiske interesser kunne tilslutte sig dem i en midlertidig koalition.

Men lave indkomster i rige lande kan blive ramt mest af omfordeling i EU

Teorien tilsiger altså, at der med væsentlig sandsynlighed dannes en mere eller mindre permanent fordelingspolitisk koalition inden for hvert land - og inden for enhver politisk underenhed med adgang til fordelingspolitiske redskaber. Hvis den er ultimativt succesfuld, vil den skærpe fordelingspolitikken indtil det punkt, hvor yderligere beskatning af de høje indkomster i mindretallet ikke kaster mere provenu af sig. Det er også kendt som toppen af Laffer-kurven.

Igen peger den foreliggende empiri i grove træk i den retning. Lundberg (2017) finder f.eks., at en tredjedel af 27 OECD-lande havde topskatter med selvfinansieringsgrader over 80 pct. (100 pct. er toppen af Laffer-kurven). Givet usikkerheden tyder det på, at de fordelingspolitiske buer er spændt tæt på så hårdt som muligt.

Men hvis fordelingspolitikken internt allerede er spændt til tæt på det yderste, vil det også sige, at en yderligere omfordeling mellem landene primært vil gå fra flertalskoalitionen af lavere indkomster i højindkomstlandene til de tilsvarende koalitioner i lavindkomstlandene. Det vil altså primært være den laveste halvdel af indkomsterne i højindkomstlande, som vil blive ramt af øget omfordeling mellem EU-landene.

Det hænger grundlæggende sammen med, at lavindkomsterne i de rigere lande har en højere placering i indkomstfordelingen i hele EU end nationalt. Medianindkomsten i EU er f.eks. kun 57 pct. af medianindkomsten i Danmark. En del af den danske indkomstfordeling vil så skifte fra at være under medianindkomsten nationalt til at være over den fælles median i EU.

Derfor bør modstanden mod flere flertalsafgørelser med tiden forventes at komme fra dem, som er mest optaget af national fordelingspolitik herhjemme. Det kan lyde paradoksalt, men er faktisk en helt naturlig konsekvens af deres interessevaretagelse. Derimod vil de højere indkomster måske tage det med mere stoisk ro, hvis de allerede er ramt af en fordelingspolitik, som flirter med toppen af Lafferkurven.

Industripolitik og statsstøtte kan modificere billedet

Det kan dog ikke udelukkes, at der også kan dannes koalitioner på tværs af den traditionelle indkomstfordeling. Statsstøtte til udvalgte erhverv kan begunstige sådanne særinteresser, som måske i højere grad er defineret af nationale forskelle, betinget bl.a. af landenes erhvervsstruktur. Erhvervsstøtte kan afhængig af udformningen både begunstige lønmodtagere, virksomhedsejere og forbrugere i de pågældende erhverv - på bekostning af andre erhverv. Ligesom ved almindelig fordelingspolitik vil konsekvensen også af "corporate welfare" være et nettotab for det samlede samfund.

Der er netop nu stærke strømninger i EU, som arbejder for øget statsstøtte, selv om EU traditionelt har haft til formål at begrænse omfanget af konkurrerende statsstøtte. Det har både karakter af åben statsstøtte og mere skjulte former som regulering, protektionisme og industripolitik. En del af bl.a. EU-kommissionens motiv for at fremføre en sådan dagsorden kan være et forsøg på at "købe" opbakning til større politisk centralisering hos etablerede interesser i de mere velstående og traditionelt mere skeptiske lande. Fokus er derfor i meget høj grad på "grønne" projekter - dvs. industrier som især er

fremherskende i disse lande - ligesom der formentlig er en formodning om, at vælgerne her i højere grad lader sig motivere af grøn retorik.

Selv om det måtte vise sig muligt at begunstige de udvalgte interesser, er det dog i høj grad spørgsmålet, om de også vil være i stand til at dominere i den fremtidige koalitionsdannelse under lempede flertalskrav i EU. Det skal erindres, at politikken i øjeblikket søges udformet under *gældende* institutionelle beslutningsstrukturer. Hvis den bliver brugt som løftestang for nye strukturer eller et større budget, vil det være dem, der afgør den fremtidige omfordeling via industripolitik, statsstøtte og protektionisme.

Et EU med større budget end i dag og endda adgang til at opkræve skatter ville formentlig også medføre en betydelig styrkelse af bureaukратиets magt og evne til at varetage egeninteresser. Det behøver heller ikke umiddelbart at begunstige lavindkomster. Der har dog været en tendens i Danmark til dannelsen af en såkaldt "velfærdskoalition" mellem fordelingspolitiske interesser og "producentinteresserne" i den offentlige sektor, dvs. de offentligt ansatte. Det kan der være gode grunde til, hvis de hver især sidder på hver deres magtfaktor, nemlig muligheden for at danne en gevinstgivende koalition og et informationsmonopol.

Konsekvenserne af "større beslutningskraft"

EU er gennemgående ikke elsket af sine borgere, og manglen på "beslutningskraft" virker ofte frustrerende. Men af præcis den grund, den systemiske træghed, kan EU være betydeligt bedre end de fleste tænkelige alternativer, fordi de ville føre til en meget ringere union. Som en konkret advarsel kan man blot se på de gældsproblemer, den omfordeling, de økonomiske problemer og den centralisering, det har ført med sig, at de konstitutionelle regler for eurosamarbejdet er blevet kørt over (Brøns-Petersen 2023).

Hvad vil altså blive konsekvensen af lavere barrierer for at træffe flertalsbeslutninger i EU?

Samlet kan det ikke afvises, at lempede flertalskrav i EU - herunder afskaffelsen af enstemmighedskravet på centrale områder - vil resultere i "større beslutningskraft", selv om det på grund af problemet med cykliske majoriteter slet ikke er givet. Men det vil med sikkerhed føre til betydelig mere omfordeling på tværs af landene i EU, og med stor sandsynlighed vil omfordelingen gå fra lande med høj til lande med lavere indkomst, men primært ske på bekostning af de lavere indkomster inden for de rigeste lande. Dette omfordelmingsmønster vil især resultere i mindre omfordeling til de lavere indkomster i højindkomstlandene, mens de høje indkomster i disse lande allerede i høj grad betaler, hvad kan formås at få til. Yderligere beskatning vil støde ind i Lafferkurveproblemer.

Flertalsafgørelser vil velkendt føre til mindre effciante løsninger, det vil kort sagt sige politik af dårligere kvalitet. Det er en uundgåelig pris for at gøre det lettere at træffe beslutninger, som det betalende mindretal får vanskeligere ved at værgе sig imod.

Referencer

- Acemoglu, Daron. 2003. "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics". *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 620–52.
<https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.09.003>.
- Brøns-Petersen, Otto. 2018. *James M. Buchanan*. Statskundskabens klassikere. København: Djøf Forlag.
- . 2023. "Gældskrisen i EU er en trussel mod dansk finanspolitisk holdbarhed og selvstændighed", marts. <https://cepos.dk/artikler/gaeldskrisen-i-eu-er-en-trussel-mod-dansk-finanspolitisk-holdbarhed-og-selvstaendighed>.
- Buchanan, James M., og Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Volume 3 ed. edition. Indianapolis: Liberty Fund.
- De Jasay, Anthony. 2008. *Social contract, free ride: a study of the public-goods problem*. Indianapolis, Ind: Liberty Fund.
- Lundberg, Jacob. 2017. "The Laffer Curve for High Incomes". *LIS Working Papers*.
<https://www.econstor.eu/handle/10419/169271>.
- OECD. 2024. "Gini for market income and disposable income". [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=gini%20market%20income&pg=0&hc\[Measure\]=Gini%20%28market%20income%29&snb=18&vw=sp&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_WISE_IDD%40DF_IDD&df\[ag\]=OECD.WISE.INE&df\[vs\]=1.0&pd=2020%2C2022&dq=.A.I NC_DISP_GINI%2BINC_MRKT_GINI..._T.METH2012.D_CUR.&ly\[rw\]=REF_AREA%2CUNIT_MEASURE&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=gini%20market%20income&pg=0&hc[Measure]=Gini%20%28market%20income%29&snb=18&vw=sp&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_WISE_IDD%40DF_IDD&df[ag]=OECD.WISE.INE&df[vs]=1.0&pd=2020%2C2022&dq=.A.I NC_DISP_GINI%2BINC_MRKT_GINI..._T.METH2012.D_CUR.&ly[rw]=REF_AREA%2CUNIT_MEASURE&ly[cl]=TIME_PERIOD&to[TIME_PERIOD]=false).
- Riker, William H. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *American Political Science Review* 74 (2): 432–46.
<https://doi.org/10.2307/1960638>.
- . 1982. *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights, Ill: Waveland Pr.
- Wicksell, K. 1896. *Finanztheoretische Untersuchungen: nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*. G. Fischer.
<https://books.google.dk/books?id=IRJxaZthH0wC>.