

EU:s utvidgning – samhällsekonomiska effekter

av Johan Torstensson

Den kanske allra viktigaste frågan just nu i europeisk politik gäller EU:s kommande utvidgning mot Central- och Östeuropa. Detta speglas även i den svenska debatten, där bl.a. alla politiska partier har visat ett stort intresse för utvidgningen av EU. Det finns en samsyn mellan regering och opposition om att försöka påskynda de central- och östeuropeiska ländernas inträde i unionen. I denna artikel ska jag diskutera de ekonomiska aspekterna av EU:s kommande utvidgning.

Europa bestod under mer än fyra decennier av två delar, öst och väst, och de ekonomiska relationerna dem emellan var mycket begränsade. Dessa relationer kom att försämrans redan genom Stalins vägran att låta någon öststat delta i Marshall-hjälpen och det embargo som USA införde 1947 på strategiska varor. Som ett svar på Marshall-hjälpen bildades 1949 COMECON, en samarbetsorganisation för östblocksmedlemmarna, vilket ytterligare förvärrade relationerna ända fram till 1989. Under denna period utgjorde handeln mellan Öst och Väst endast ett par procent av den totala världshandeln.

Med förändringarna i Central- och Östeuropa och med murens fall kom Europa att påbörja vägen mot återförening. De östeuropeiska länderna närmade sig i varierande takt och grad de demokratiska och marknadsekonomiska system som länge karaktäriserat länderna i Västeuropa. Samtidigt kollapsade COMECON och handeln inom det forna östblocket minskade dramatiskt.

För de tidigare planekonomierna i Öst fanns en stark strävan att integreras med Väst, både av symboliska och ekonomiska skäl. I synnerhet önskade dessa länder integreras med EU-länderna. Även i Väst och i EU fanns en önskan om ekonomisk integration. Ett första steg var att de central- och östeuropeiska länderna gavs s.k. preferensbehandling 1990. I nästa skede slöts de s.k. associations- eller Europaavtalen, som innebar en betydande liberalisering av handel och investeringar mellan EU och Östeuropa. Det första Europaavtalet ingicks redan 1991 mellan f.d. Tjeckoslovakien och EG. De övriga kandidatländerna (dvs. Ungern, Polen, Rumänien, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, och Slovenien) slöt avtal de närmast efterföljande åren.

Europaavtalen innebar att alla kvantitativa restriktioner på importen från de central- och östeuropeiska länderna omedelbart togs bort, med undantag av de

inom textil- och kolindustrin. Många tullar på industrivaror försvann också direkt, utom de inom tekoindustrin, järn och stål samt inom branscher som möbler och skor som avskaffas långsammare. Vidare innebar avtalen bl.a. betydande liberalisering av kapitalrörligheten.

Resultaten av handelsliberaliseringen blev snabbt synliga. Under åren 1989–1993 ökade de central- och östeuropeiska länderna årligen sin export till EU med 15,9 procent, samtidigt som importen från EU ökade med 23,6 procent. Efter denna inledning har ökningstakten av ländernas export till EU dock mer eller mindre avstannat. Samtidigt har handeln inom det forna östblocket på nytt ökat något, bl.a. genom bildandet av CEFTA (det centraleuropeiska frihandelsområdet med Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern) och genom andra bilaterala frihandelsavtal i området. De tidigare planekonomierna i Central- och Östeuropa nöjer sig emellertid inte med Europaavtalen utan ansöker också om fullvärdigt medlemskap i den europeiska unionen.

Vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 förband sig unionens medlemmar att ta upp de nya länderna, givet att dessa uppfyller kravet att vara rättsstat med fungerande marknadsekonomi. Inom kort kommer också förhandlingar om medlemskap att inledas mellan vissa kandidatländer och EU. I sin utvärdering av kandidatländerna rekommenderar EU-kommissionen att förhandlingar inleds med fem central- och östeuropeiska länder, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien, Ungern samt med Cypern. Kommissionen bedömer visserligen att inget land just nu skulle klara av ett medlemskap, men att de sex länderna i tätgruppen förväntas uppfylla kraven inom en ganska kort period.

Europa har därmed påbörjat en förändringsprocess som på sikt kan förväntas dramatiskt påverka Europas ekonomiska landskap. I de nuvarande EU-länderna bor ca 370 miljoner människor. Kandidatländerna har sammanlagt en befolkning av drygt 100 miljoner. Inkomsten per capita är dock betydligt lägre i kandidatländerna än i genomsnittet för EU:s medlemsländer. Så även om invånarantalet i EU ökar till närmare 500 miljoner kommer totala BNP endast öka med cirka fem procent. Inte bara är kandidatländerna betydligt fattigare än nuvarande EU-länder, jordbruket är också betydligt viktigare i dessa länder. I synnerhet ställer utvidgningen därför stora krav på regional- och jordbrukspolitik.

En rimlig hypotes är att ekonomisk integration mellan Öst och Väst till att börja med ger upphov till mer betydande effekter i kandidatländerna än i de nuvarande EU-länderna. Detta betyder dock inte att konsekvenserna för de senare kommer gå obemärkta förbi. Åtminstone på längre sikt kan påverkan bli stor, allt eftersom inkomsten stiger i kandidatländerna, och de därigenom blir viktigare ekonomiska partner.

Kan EU:s utvidgning bidra till en ökad levnadsstandard i Östeuropa, och kanske också i de nuvarande EU-länderna, är det skäl nog för att känna entusiasm inför utvidgningen. De potentiella positiva effekterna stannar dock

knappast vid de rent ekonomiska. Vi vet att de nya demokratierna i Öst är långt ifrån stabila. Starka krafter är kritiska mot övergången till marknadsekonomi och många har också blivit mer skeptiska till den politiska demokratin. Ett EU-medlemskap kan därmed stabilisera den demokratiska processen i Östeuropa både direkt och indirekt. I sig är medlemskapet stabiliserande genom de krav som EU ställer och de förpliktelser som unionen utlovar. Lika viktigt är att en förbättrad levnadsstandard påverkar demokratins stabilitet. Det ligger visserligen utanför ramen för detta kapitel, men det är lätt att föreställa sig de säkerhetsvinster Sverige och andra EU-länder kan göra genom en demokratisk utveckling i Öst- och Centraleuropa.

Denna framställning behandlar framförallt effekterna av den ekonomiska integrationen mellan EU och kandidatländerna. Huvudsyftet med detta kapitel blir att utreda effekterna på nuvarande EU-länder och kandidatländer av ett fullvärdigt medlemskap för dessa kandidater. Jag kommer att lägga stor vikt vid de förväntade samhällsekonomiska effekterna i Sverige, men också vid konsekvenserna för övriga EU-länder och Östeuropa. Sverige används som utgångspunkt och jag utgår från den mer specifikt svenska analysen. Jag ställer sedan frågan om det finns enskilda EU-länder för vilka effekterna av integrationen kan förväntas avvika från den i Sverige. När det gäller kandidatländerna från Östeuropa kommer jag att diskutera vilka effekter som kan uppnås utöver de som de s.k. Europaavtalen redan gett upphov till, samt studera vilka förändringar i medlemsländerna som kan underlätta ett medlemskap.

Internationell handel

Enligt traditionell handelsteori uppstår internationell handel som ett resultat av skillnader i kostnader mellan länder. Dessa kan i sin tur vara en följd av skillnader i teknologi eller i tillgång på produktionsfaktorer. Länder tenderar att exportera varor där de har en relativt effektiv teknologi och varor som intensivt använder de produktionsfaktorer landet har god tillgång på. Varje land har komparativa fördelar i produktionen av någon eller några varor. Genom att utnyttja den internationella handeln kan varje land specialisera sig på att producera vad de är relativt bra på. Därmed uppstår välfärdsvinster.

Nyare handelsteori kompletterar den tidigare teorin med att betona stordriftsfördelar och produktdifferentiering som orsaker till handel. Utan handel skulle varje land ha en ineffektiv produktion genom att stordriftsfördelar inte skulle kunna utnyttjas väl. Samtidigt skulle endast ett fåtal produktvarianter finnas tillgängliga och konsumenternas valmöjligheter därmed bli begränsade. Internationell handel ändrar detta. Genom världsmarknaden kan företag bättre utnyttja stordriftsfördelar. Konsumenter får större valmöjligheter genom att

också kunna köpa importerade varor. Handeln som uppstår kan i stor utsträckning bli s.k. inombranschhandel, där länder både exporterar och importerar olika varor från samma bransch.

Det är inte helt okomplicerat att förutse de långsiktiga komparativa fördelarna för de olika kandidatländerna. Därmed är det inte heller lätt att bedöma det framtida handelsmönstret mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna (de s.k. CÖEL:s). Tabell 1 visar resultat från studier av handel mellan Sverige och kandidatländerna 1981, 1989, 1992 och 1994. Liknande resultat har också uppnåtts i internationella studier. I analysen har två olika indelningar av varugrupper efter deras faktorintensitet använts. Den första är en indelning av varor i tre grupper; arbetsintensiva, kapitalintensiva och kunskapsintensiva. I den andra följer jag en indelning i fyra grupper, de tre ovannämnda samt FoU-intensiva. Beteckningarna I och II hänförs sig således till de två olika klassificeringarna. En kvot större än ett indikerar att Sverige har nettoexport, justerad för den totala handelsbalansen i industrivaror, i en varugrupp.

Tabell 1: Nettohandel mellan Sverige och kandidatländerna

Varugrupp	Nettohandel			
	1981	1989	1992	1994
Arbetsintensiv I	0,37	0,29	0,37	0,41
Arbetsintensiv II	0,25	0,28	0,41	0,49
Kapitalintensiv I	0,83	0,84	1,12	1,27
Kapitalintensiv II	0,90	1,20	0,57	0,81
Kunskapsintensiv I	2,27	3,13	3,16	2,25
Kunskapsintensiv II	2,77	4,55	3,21	2,13
FoU-intensiv	3,34	3,06	5,14	3,58

Not: En balanserad handel ger kvoten 1. Ju högre värden, desto större är exporten i förhållande till importen för en viss varugrupp. En kvot på t.ex. 2 betyder alltså att exporten är dubbelt så stor som importen.

Tabellen visar att CÖEL:s är och har varit specialiserade i produktionen av varor som är intensiva i användningen av utbildad arbetskraft. De central- och östeuropeiska länderna har däremot haft nettoimport i FoU-intensiva varor och i andra varor där utbildad arbetskraft är en viktig produktionsfaktor. För fysiskt kapitalintensiva varor är bilden däremot mer oklar. Kvoten ligger runt ett. Under 1990-talet framtonar en tendens till att nettoexporten av arbets- och kapitalintensiva varor har minskat och att kandidatländerna i ökad utsträckning specialiserar sig på kunskaps- och FoU-intensiva varor.

Motsvarande beräkningar har också gjorts för enskilda kandidatländer. De visar generellt en påfallande likhet i de olika kandidatländernas handelspecialisering. Utvecklingen mellan 1992 och 1994 skiljer sig emellertid åt mellan olika länder. Mer utvecklade länder, som Polen och Ungern, har i enlighet med

den allmänna tendensen gått mot ökad specialisering i kunskapsintensiva varor, medan länder som Lettland, Litauen och Rumänien har gått i motsatt riktning.

Det är mycket som talar för att det mönster som under en relativt lång tid observerats i handeln kommer bestå under åtminstone de närmaste åren och troligen under längre tid än så. Två skäl kan anges för detta. För det första kan nettohandelsmönstret i sig vara en klar indikation på CÖEL:s komparativa fördelar. Visserligen ska man vara försiktig med att dra starka slutsatser från handelsmönstret under dessa länders tid som planekonomier. Samma typ av handelsmönster har kvarstått även ett antal år efter transitionsprocessens start, vilket reflekterar dessa länders komparativa fördelar. Det andra skälet till att existerande handelsmönster är en viktig bestämningsfaktor för framtidens handel är trögheter i produktions- och handelsmönstren, som t.ex. beror på att kapitalstocken endast långsamt går ner i värde.

På lite längre sikt kan emellertid handeln förändras och i högre grad förväntas då produktions- och handelsmönstret att avspegla den relativt goda tillgången på humankapital i kandidatländerna. Kanske såg vi början på denna utveckling i form av den ökade specialiseringen i kunskapsintensiva varor mellan 1992 och 1994. Om kandidatländernas relativt höga utbildningsnivå kan omvandlas till kommersiellt gångbart humankapital kan handeln i större utsträckning förväntas bestå av inombranschhandel snarare än den dominans av mellanbranschhandel man kan förutse på kortare sikt.

Som framgår av tabell 2 utgör inombranschhandeln dock fortfarande en ganska obetydlig andel av den totala handeln mellan Sverige och kandidatländerna och har gjort så ända sedan början på 1980-talet. I handeln med t.ex. Tjeckien och Slovakien samt med Polen och Ungern har inombranschhandeln under hela tidsperioden visserligen utgjort mer än 20 procent av handeln. Andelen inombranschhandel är dock betydligt mindre än i Sveriges handel med andra i-länder. Inte heller finns någon klar tendens till en ökning. I handeln med nuvarande EU-länder har andelen inombranschhandel legat på 60–70 procent.

Tabell 2: Inombranschhandel som andel av total handel (%).

Land	1981	1989	1992	1994
Sovjetunionen	3,4	7,1		
Ryssland			8,8	10,2
Estland			17,9	37,3
Lettland			13,2	18,8
Litauen			6,7	12,0
Tjeckoslovakien	28,6	23,0		
Tjeckien				37,2
Slovakien				23,3
Bulgarien	3,1	6,9	11,3	14,5
Cypern	1,4	2,6	1,1	0,4
Polen	31,4	36,4	38,5	36,7
Rumänien	4,6	17,5	6,6	7,9
Slovenien			18,5	25,1
Ungern	20,9	22,2	24,3	20,2

Uppgifter om handeln mellan kandidatländerna och EU-länder antyder att den inombranschhandel som ändå sker i mycket består av ett utbyte av insatsvaror för färdiga produkter och av lågkvalitativa för högkvalitativa produkter. Jag har också undersökt kvalitetsdifferentieringen i den svenska handeln. Importen från kandidatländerna av kvalitetsdifferentierade varor är som förväntat av lägre kvalitet än importen från de nuvarande EU-länderna. Detta beror huvudsakligen på att CÖEL:s har sämre tillgång på humankapital samt att de har mindre hemmamarknader. Det faktum att länderna varit planekonomier tycks emellertid inte i sig påverka exporten av vertikalt differentierade varor negativt.

Hittills har jag bara diskuterat handelsstrukturen. Handelsutbytet mellan kandidatländerna och de nuvarande medlemsländerna är just nu mycket begränsat. Visserligen har handeln ökat de senaste åren, men från en så låg nivå att t.ex. inte mer än cirka 3–4 procent av Sveriges totala handel just nu sker med kandidatländerna. Kommer handeln att bli mer omfattande? Denna fråga kan egentligen delas upp i två delar. Den första delen gäller hur handeln utvecklas när kandidatländerna blir marknadsekonomier med normala handelsrelationer till Sverige och de andra EU-länderna. Den andra delen rör frågan om själva EU-medlemskapet ytterligare kan påverka handelsvolymen.

Handeln förväntas öka de kommande åren. Olika beräkningar indikerar att handeln med de östeuropeiska länderna kommer att fördubblas. Om kandidatländerna också blir rikare, kan svensk handel förväntas öka ytterligare. Det blir alltså frågan om en ganska stor ökning av handeln, men från en mycket låg nivå. Inom överskådlig tid kommer handeln med de central- och östeuropeiska länderna därför inte vara tillnärmelsevis så viktig som t.ex. handeln med de västeuropeiska länderna.

Fortfarande har dock inte frågan om hur handelsvolymen kan påverkas av själva EU-medlemskapet besvarats. Denna fråga är inte helt lätt. Redan Europaavtalen innebär en påtaglig liberalisering av handeln mellan kandidatländerna och EU. Dock görs i avtalen en del väsentliga undantag från principen om frihandel. Därför bör ett fullvärdigt medlemskap något öka handelsvolymen jämfört med hur situationen skulle varit om enbart Europaavtalen hade reglerat handeln. Ökningen kommer emellertid knappast att bli speciellt dramatisk. Den stora ökningen av handeln kommer genom de allmänna förändringarna i det forna östblocket och genom Europaavtalen. EU-medlemskapet är således inte av helt avgörande betydelse för de central- och östeuropeiska ländernas handel med Sverige och andra nuvarande medlemsländer.

Migration

En viktig orsak till migration kan antas vara människors önskan om att genom flyttning få det bättre ekonomiskt. Ju högre löneskillnaderna är mellan migrantens ursprungsland och mottagarlandet, desto större blir därför migrationen. Andra faktorer såsom arbetsmarknadsläget spelar emellertid också en roll. Arbetslöshet i ursprungslandet och vakanser i mottagarlandet leder till större migration. Vidare påverkas migrationen negativt av kulturella och geografiska avstånd.

Migration är i normalfallet välfärdshöjande både för ursprungslandet och mottagarlandet. Inkomstfördelningen kommer i många fall att förändras genom integration. Slutsatserna på detta område är emellertid långtifrån entydiga. Generellt gäller dock att kapitalägarna gynnas av migration medan löntagarna missgynnas. En invandring av lågutbildade kommer normalt högutbildade i mottagarlandet att tjäna på, medan de lågutbildade förlorar. Omvänt gäller att inhemsk arbetskraft utan utbildning vinner mest på invandring av högutbildade.

Kommer invandringen från kandidatländerna att bli omfattande? Reallönerna är betydligt lägre i kandidatländerna än i nästan alla EU-länder. Skillnaderna är avsevärt större än när t.ex. Grekland, Portugal och Spanien i slutet av 1980-talet kom att omfattas av den fria rörligheten av arbetskraft. Genomsnittliga månadslöner uttryckt i köpkraftspariteter lag 1995 i kandidatländerna på mellan 291 US Dollar (Rumänien) och 1066 US Dollar (Slovenien). Skillnaderna mellan Sverige och de mest närliggande kandidatländerna är också avsevärd. De baltiska länderna har löner som ligger mellan 311 och 344 US Dollar. Ett stort land som Polen med närmare 40 miljoner innevånare och en arbetskraft på drygt 16 miljoner hade 1995 reallöner på 520 US Dollar.

Skillnader i reallöner utgör helt klart det största incitamentet för migration

från kandidatländerna. Ytterligare tryck på migration bör också komma från den relativt höga arbetslösheten där. I Polen var t.ex. arbetslösheten över 13 procent 1995. Arbetslösheten är något lägre i baltländerna, men ändå tillräckligt stor för att också bidra till trycket på migration. Uppenbarligen är utbudet av villiga migranter därför stort.

Det kommer således att finnas starka incitament för migration. Jag bedömer emellertid att migrationen ändå kommer att bli av relativt begränsad betydelse, åtminstone på kort sikt så länge arbetsmarknaden i Sverige och de andra EU-länderna är hårt reglerad. Reglerna för arbetskraftsrörlighet inom EU är sådana att invandraren i princip ska ha ordnat ett arbete innan hon eller han flyttar. Annars har invandraren endast rätt att under en kortare period stanna i mottagarlandet.

Som arbetsmarknadsläget just nu ser ut i EU är de lediga jobben få. Även om incitamenten för migration finns där, kommer således inte så många migranter från kandidatländerna att kunna flytta till EU-länder. I EU i allmänhet och i Sverige i synnerhet bestäms lönerna av förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Det är därför inte troligt att fler arbetstillfällen kan skapas genom sänkta löner. Allt detta begränsar migrationen. Utan arbete har du inte rätt att flytta till ett annat EU-land, och med dagens lönepolitik finns inga arbeten att få.

Två faktorer kan trots allt bidra till en något mer omfattande migration. Med en mer flexibel arbetsmarknad kan arbetsmöjligheter uppstå genom en press nedåt på lönerna. Migrationen skulle därmed underlättas och fortsätta tills skillnaderna i reallöner var så små att inga fler arbetstagare i kandidatländerna skulle vilja flytta. Ju mer arbetsmarknaden avregleras i nuvarande EU-länder, desto större kan invandringen bli.

Den andra möjligheten till mer omfattande migration är att bedriva verksamhet där inte kollektivavtal mellan arbetsgivare och fack gäller. Denna möjlighet finns framförallt i de delar av tjänstesektorn där stordriftsfördelar inte spelar någon större roll, t.ex. i sektorer som restaurang- och städbranschen. Invandring av egenföretagare kan också spela en betydande roll i dessa sektorer.

Kvarstår gör dock det faktum att migrationen kan förväntas bli förhållandevis begränsad så länge arbetsmarknaden i Europa är hårt reglerad. I detta avseende finns en motsättning mellan reglerade löner och en verklig rörlighet på det utvidgade Europas arbetsmarknad.

Det kan också hända att hotet om invandring driver fram regleringar på marknader som tidigare varit relativt oreglerade, t.ex. de för högre tjänstemän. Regleringar där skulle i sin tur kunna leda till högre arbetslöshet för dessa grupper. Även sökarbetslöshet kan uppstå när invandrare kommer hit och söker efter arbete, och denna sökarbetslöshet kan spilla över också på svenskar.

Vilken typ av arbetskraft kan förväntas flytta från kandidatländerna? Lönerna både för låg- och högutbildad är högre i EU än i kandidatländerna.

En faktor som underlättar rörligheten för utbildad arbetskraft är att löneflexibiliteten generellt är högre för denna typ av arbetskraft. Med den goda tillgången på t.ex. naturvetare och tekniker som finns i kandidatländerna finns en stor potential för migration av högutbildad arbetskraft. Ytterligare incitament för utvandring av högutbildade från kandidatländerna kommer från den sammanpressade lönestruktur som finns i Central- och Östeuropa. Man kan emellertid vänta sig att incitamenten för högutbildade att flytta till Sverige är mindre än incitamenten att flytta till många andra EU-länder. Orsaken är den relativt sammanpressade lönestrukturen i Sverige, där lönerna för högutbildade är relativt låga.

Migrationen i Europa skulle kunna ge välfärdsvinster. Dessa är av flera slag. För både mottagar- och ursprungsland gäller att tillgängliga resurser kan användas på ett effektivare sätt. En annan vinst för mottagarlandet kan vara tillgång på högutbildad arbetskraft där ursprungslandet stått för utbildningskostnaderna. Detta kan förstärkas av kunskapsöverföring där också inhemska högutbildade får högre produktivitet genom invandringen av utländsk arbetskraft. Det är dock inte säkert att både mottagar- och ursprungslandet skulle vinna på migrationen. Möjligheten finns att ursprungslandet tappar många välutbildade och drabbas av s.k. "brain drain".

Internationella investeringar och multinationella företag

Internationella investeringar styrs primärt av skillnader i avkastning på kapital. I avsaknad av regleringar av kapitalflöden tenderar kapital att flytta från länder med god tillgång på kapital till kapitalfattiga länder. Det verkar därför rimligt att kapital kommer att flytta från nuvarande EU-länder till kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Vilka effekter får detta?

En speciell form av internationella investeringar är s.k. direktinvesteringar, där investeraren behåller kontrollen över sitt kapital. Sådana investeringar görs inom ramen för multinationella företag, MNE. Min analys fokuseras på just multinationella företag. Det finns två typer av multinationella företag, horisontella och vertikala. Med horisontella multinationella företag avses att företag har anläggningar i flera olika länder, men att dessa producerar ungefär samma typ av varor eller tjänster. I vertikala multinationella företag utförs i stället olika delar av produktionsprocessen i olika länder, vanligen genom att processer som kräver olika faktorintensiteter utförs i de länder som har bäst lämpade faktortillgångar. Den senare typen underlättas därför av skillnader i relativa faktortillgångar mellan hemlandet (där företagets huvudkontor ligger) och värdlandet (dit en produktionsanläggning är utlokaliserad).

Välfärdseffekterna av multinationella investeringar är helt klart positiva för värdlandet. Kapitalrörligheten innebär att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt. Minst lika viktigt är de s.k. "spillovers" som innebär att också andra företag i värdlandet kan förbättra sin teknologi. Empiriska studier har visat på att lokala förhållanden i värdlandet är viktiga för att tillgodogöra sig dessa möjligheter. De underlättas av god tillgång på humankapital och stor grad av konkurrens på produktmarknaderna. På kort sikt tycks det vidare som om sysselsättningen i värdlandet kan öka. Potentiellt kan således de central- och östeuropeiska kandidatländerna ha mycket att vinna på inflöde av direktinvesteringar, i synnerhet som tillgången på humankapital är god i dessa länder.

Också värdlandet bör få välfärdsvinster av direktinvesteringarna. Dessa blir dock sannolikt mycket mer begränsade och kommer framförallt att uppstå genom att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt.

Det har ställts stora förhoppningar till att direktinvesteringar från nuvarande EU-länder kan bidra till ekonomisk utveckling i kandidatländerna. Samtidigt har risken för utflyttning av speciellt arbetsintensiva moment i produktionsprocessen till kandidatländerna setts som ett hot i flera EU-länder.

Hittills har emellertid inte inflödet av direktinvesteringar till kandidatländerna blivit så stort som många förväntat. Mellan 1989 och början på 1996 hade sammanlagt endast 43 miljarder US Dollar kommit de central- och östeuropeiska länderna tillgodo i form av direktinvesteringar. Både i absoluta tal och per capita har investeringarna varit störst i Ungern, följt av Polen och Tjeckien. Om vi i stället mäter per capita ligger Slovenien i täten, följt av Ungern och Tjeckien. EU har helt dominerat som hemland för direktinvesteringarna. Mellan 1992 och 1994 gick 13 procent av EU:s utåtriktade investeringar till kandidatländerna. Motsvarande siffra för USA och Japan var 2 respektive 1 procent.

Mönstret i de svenska direktinvesteringarna till kandidatländerna påminner om det för EU som helhet. De största värdländerna är Tjeckien, Polen och Ungern. De baltiska länderna är dock viktigare som mottagarländer för de svenska direktinvesteringarna. Räknat per capita är Estland t.o.m. den största mottagaren av svenska direktinvesteringar. Branschstrukturen på direktinvesteringarna är också intressant. Det kan förväntas att spillover-effekterna är större i högteknologiska än i mer traditionella sektorer. De multinationella investeringar som svenska företag gjort i de baltiska länder har framförallt skett i arbetsintensiva branscher, t.ex. i tekoindustrin. I Ungern och Polen är bilden något annorlunda. Här har investeringar också gjorts i pappersindustrin, i Polen dessutom i transportmedel och elektronik.

Finns det en risk för att svenska arbetstillfällen flyttar till de baltiska länderna? Först ska det påpekas att det på lång sikt inte finns något samband mellan arbetslöshet och förekomsten av multinationella företag. Den långsiktiga arbetslösheten bestäms i stället av arbetsmarknadens funktionssätt. På kort sikt

kan emellertid arbetstillfällena, åtminstone i enskilda företag, påverkas av utländska investeringar. Tidigare erfarenheter tyder dock inte på att utåtriktade investeringar har minskat arbetstillfällena i Sverige, tvärtom tycks de snarare ha ökat.

I fallet med den ökade förekomsten av multinationella direktinvesteringar till Central- och Östeuropa har inte någon egentlig forskning genomförts. Vissa ganska intressanta data har emellertid presenterats. De visar att endast drygt 8 procent av den totala produktionen exporteras tillbaks till Sverige, och att bara 28 procent överhuvudtaget exporteras. Detta antyder att investeringarna är av horisontell karaktär och framförallt inriktar sig på försäljning på värdländernas hemmamarknader. Då det är vertikala investeringar med stor exportandel, som är förknippade med fragmentisering av produktionsprocessen och utflyttning av arbetsintensiva moment, finns således hittills inga belägg för att svenska jobb är i fara ens på kort sikt.

Redan Europaavtalen innebar betydande liberalisering av kapitalflöden. De utländska företagen gavs inte bara s.k. mest-gynnad status utan ska enligt avtalen t.o.m. behandlas som nationella företag. Det är dock troligt att EU-medlemskap kan leda till ganska betydande öknings av flödet av direktinvesteringar till kandidatländerna. Medlemskapet hjälper till att skapa den trovärdighet för den ekonomiska politiken som tidigare saknats. Därigenom kan också långsiktiga investeringar i sektorer med större spillover-effekter bli lönsamma.

Lokaliserings- och välfärdseffekter

Det förefaller troligt att det på kort sikt huvudsakligen är branscher som i stor utsträckning använder lågutbildad arbetskraft, och i viss mån kapitalintensiva branscher, som kommer att lokalisera sin produktion till kandidatländerna. På lite längre sikt kan däremot kunskapsintensiva branscher antas expandera. Detta skulle underlättas av utländska direktinvesteringar, som genom att bidra till tekniskt kunnande och bättre företagsledning kan komma att omvandla högutbildad arbetskraft till att också bli kommersiellt gångbart humankapital.

Modern lokaliseringsteori lyfter också fram stordriftsfördelar och marknadsstorlek som viktiga faktorer. Den visar t.ex. på hur branscher där stordriftsfördelar är viktiga drar sig till länder med stora hemmamarknader eller till länder som åtminstone ligger nära de större marknaderna. Å ena sidan är hemmamarknaderna små för CÖEL:s. Detta skulle tala för att branscher med betydande stordriftsfördelar knappast skulle lokaliseras till de öst- och centraleuropeiska länderna. På lite längre sikt finns det dock skäl att ifrågasätta denna slutsats. Å andra sidan ligger nämligen dessa länder i många fall så nära de stora

västeuropeiska marknaderna att de, när infrastrukturen byggts ut tillräckligt, också kan bli attraktiva vid lokalisering av branscher som kännetecknas av stor-driftsfördelar.

Den kanske viktigaste aspekten av en utvidgning är välfärdseffekterna. Med andra ord, kommer levnadsstandarden att öka? Hur blir det i Sverige, i EU och hur blir det i kandidatländerna? En sådan utvärdering försvaras av problemen med att särskilja välfärdseffekterna av ett fullvärdigt EU-medlemskap från effekterna av Europaavtalen.

EU-kommissionen hävdar att utvidgningen kommer att innebära betydande vinster inte bara för kandidatländerna utan även för nuvarande EU-länder. Nuvarande EU sägs få inte bara högre tillväxt utan också högre sysselsättning. Den bedömning som görs här avviker i flera avseenden från kommissionens. I synnerhet gäller det frågan om ökad sysselsättning. Jag förväntar mig inga stora effekter på sysselsättningen. Ökad handel har t.ex. inga direkta effekter på sysselsättningen. Inte ens om utvidgningen skulle ha positiva tillväxteffekter i Väst (vilket jag inte tror), kan vi förvänta oss ökad sysselsättning. Den enda effekt på sysselsättningen som kan förväntas är den som kommer genom att graden av konkurrens på produktmarknaderna leder till minskad monopolmakt för fackföreningarna och att lönerna därigenom hålls nere.

Detta antyder att effekterna visserligen kan förväntas bli positiva både i Öst och i Väst. Men, i Väst tycks det som effekterna blir ganska små. De kan dock komma att bli mycket betydande för kandidatländerna. Huvudorsaken till detta är att medan kandidatländerna, p.g.a. att de fortfarande är så små ekonomiskt (t.ex. i termer av total BNP), ännu inte är speciellt viktiga handels- eller investeringspartner för nuvarande EU-länder, så gäller inte det omvända. Nuvarande EU är mycket viktigt för kandidatländerna.

Endast ett fåtal kvantitativt inriktade studier av utvidgningen har presenterats. Dessa har bekräftat slutsatsen om små vinster för nuvarande EU och betydligt större vinster för kandidatländerna. En studie av Brown, Deardorff, Djankov och Stern (1997) undersöker effekterna av ett frihandelsområde i Europa. De finner att CÖEL:s kan få en engångsökning av BNP på upp till 5–7 procent av en sådan åtgärd, medan vinsterna i nuvarande EU begränsar sig till någon tiondels procent.

I en studie av Baldwin, Francois och Portes (1997) undersöks de ytterligare effekter som uppstår genom själva medlemskapet. Enligt försiktiga beräkningar uppstår vinsterna framförallt som en konsekvens av handelsliberaliseringen, i CÖEL:s dels genom liberaliseringen av handeln gentemot EU, men också genom lägre handelshinder mot resten av världen. I mindre försiktiga beräkningar antas också att riskpremien på investeringar faller med 15 procent i CÖEL:s. Därigenom blir effekterna på real BNP också betydligt större i denna grupp av länder, och kan uppnå till omkring 19 procent av BNP.

Detta ska ställas mot kostnaderna för ökad strukturomvandling. Dessa bör bli relativt begränsade i nuvarande EU-länder, men är ändå inte helt oviktiga.

På kort sikt är problemet framför allt att ökad export av arbetsintensiva varor slår ut jobb i motsvarande branscher i Väst. Eftersom Sverige har en något mindre andel av sådana branscher än vissa andra EU-länder, kan problemen med strukturomvandling och förändrad inkomstfördelning väntas bli något mindre här. Skillnaderna i branschstruktur jämfört med andra mer utvecklade EU-länder är emellertid ganska marginella. De länder i Europa som kan få uppleva störst problem i detta avseende är de sydeuropeiska.

Vissa svenska regioner kan emellertid drabbas hårdare än det svenska genomsnittet. Beräkningar visar att flera län i Götaland är starkt specialiserade i produktionen av arbetsintensiva varor och att några län i Norrland är starkt specialiserade på kapitalintensiv produktion. Dessa län kan komma att drabbas av utslagning av arbeten till följd av utvidgningen. Omfattningen av detta ska emellertid inte överdrivas.

Å ena sidan är det möjligt att de samhällsekonomiska kostnaderna förknippade med strukturomvandling kan komma att bli betydligt mer omfattande i några av kandidatländerna. På kort och medellång sikt förväntas arbetskraft och andra produktionsfaktorer att i större utsträckning användas i arbetsintensiva branscher. Detta sker på bekostnad av framförallt kunskapsintensiva branscher. Å andra sidan är strukturomvandlingen p.g.a. hela transformationsprocessen redan så pass omfattande i kandidatländerna att utvidgningen i relation till transformationsprocessen ändå kan förväntas ha mindre effekter. Så sett ur ett vidare perspektiv behöver kanske inte den ökade integrationen mellan Öst och Väst ge speciellt stora problem med strukturomvandlingen.

Tillväxt

När det gäller analys av ekonomiska effekter är det viktigt att skilja på engångs- (eller nivå-) effekter på BNP och effekter på den långsiktiga tillväxten. EU-kommissionen hävdar t.ex. i sin *Agenda 2000* att utvidgningen kommer att påverka tillväxten positivt både i nuvarande EU-länder och i kandidatländerna. Är detta en rimlig bedömning?

Potentiellt kan utvidgningen påverka tillväxten framförallt genom den internationella handeln eller genom faktorrörlighet. Speciellt handel och tillväxt har varit föremål för ett större antal teoretiska och empiriska studier. Teoretiskt finns det flera skäl till att handeln skulle påverka den långsiktiga tillväxten positivt. Sålunda kan det t.ex. förväntas att överföringen av ny kunskap och ny teknologi kommer att gå fortare när handelsrelationerna är tätare.

Ett antal studier av det faktiska sambandet mellan handel och tillväxt har genomförts. En majoritet av dessa studier har funnit ett positivt samband mellan en liberal handelspolitik och ekonomisk tillväxt. Dessa resultat dras med en

rad statistiska problem, men antyder ändå att handeln verkligen kan vara tillväxtfrämjande. Även den regionala integrationen i Europa tycks ha bidragit till att öka den ekonomiska tillväxten. Dess effekt är inte bara statistiskt fastställt, utan även ekonomiskt betydelsefull.

Sambandet mellan faktorrörlighet och tillväxt är inte lika väl utforskat. Det hävdas ofta i den mer populära debatten att internationella direktinvesteringar kan leda till högre tillväxt. Endast ett litet antal studier har undersökt denna fråga. Baserat på dessa tycks det som om direktinvesteringar kan påverka tillväxten i världsländet positivt. För att rätt kunna dra nytta av direktinvesteringarna krävs emellertid att världsländet är öppet mot omvärlden, har god tillgång på humankapital och väl fungerande institutioner.

Tidigare erfarenheter kan inte omedelbart överföras till de central- och östeuropeiska länderna och till EU:s utvidgning. Dels har den europeiska integrationen tidigare skett mellan högt utvecklade länder, medan inkomstnivåerna är betydligt lägre inom CÖEL:s. Dels måste man ta hänsyn till att omvandlingsprocessen ännu inte är fullt genomförd i kandidatländerna.

Integration med mer utvecklade länder innebär en potential för betydande kunskapsöverföring från de västeuropeiska länderna till CÖEL:s. Denna aspekt talar för att tillväxten blir hög i ett mindre utvecklat land som öppnar sig mot mer utvecklade länder. En reservation är dock att det förändrade internationella specialiseringsmönstret kan komma att innebära minskad produktion av högteknologiska varor. Om inlärningseffekterna är störst för denna typ av varor kan tillväxten därmed minska. Denna risk gäller CÖEL:s, som i ökande grad kan förväntas specialisera sig på produktion av arbetsintensiva varor där ny kunskap inte är så viktig. Empiriska belägg från andra utvecklingsländer antyder emellertid ganska klart att tillväxten i den totala faktorproduktiviteten blir högre vid närmare integration med mer utvecklade länder.

För de nuvarande EU-länderna är det knappast troligt att ökad handel med Östeuropa kommer att spela någon större roll för den ekonomiska tillväxten. Handeln kommer på medellång sikt knappast bli tillräckligt omfattande för att ge tillväxteffekter. Inte heller andra aspekter av utvidgningen kan förväntas få några större effekter på tillväxten i nuvarande EU-länder. Däremot kan man inte bortse från att ju mer de central- och östeuropeiska länderna växer och därmed blir viktigare som integrationspartner, desto större kan också tillväxteffekterna i Väst bli, men knappast i den storleksordningen kommissionen nämner.

Situationen är annorlunda för de östeuropeiska kandidatländerna. För dem är handeln med de nuvarande EU-länderna av stor betydelse. Med engångsvinster av handeln följer ökade investeringar. Investeringarna ger upphov till medelfristiga effekter på tillväxten. Det är emellertid högst troligt att också den långsiktiga tillväxttakten kommer att påverkas positivt på ett avgörande sätt. Inte minst bör internationell handel och internationella investeringar kunna bidra till en snabbare teknologisk utveckling i kandidatländerna. Den bild av

ökad långsiktig tillväxt som kommissionen pekar på är därför betydligt mer trovärdig när det gäller CÖEL:s.

Budget, jordbruk och EMU

I EU:s budget dominerar utgifterna för regional- och jordbrukspolitiken. Båda dessa har varit under debatt och är sannerligen inte problemfria ens utan en utvidgning. Problemen förstärks emellertid av en kommande utvidgning. Orsaken är att kandidatländerna är fattiga och att jordbruket är viktigt i dessa länder. De är så fattiga att EU:s BNP per capita kommer att falla med 25 procent om alla verkligen skulle bli medlemmar. Den andel av befolkningen som sysslar med jordbruk motsvarar i kandidatländerna 22 procent. Motsvarande andel i nuvarande EU-länder är fem procent.

Tidigare bedömningar hävdade därför att utvidgningen skulle tvinga fram stora förändringar av regional- och jordbrukspolitiken för att kunna ta upp CÖEL:s som medlemmar. Nyare bedömningar är något annorlunda. Data som presenterats tyder på att utvidgningens budgetkostnader är överkomliga. Jag delar till stora delar denna bedömning.

Det finns flera skäl till att bedömningarna av budgetkostnaderna förändrats. Ett första är att både EU:s jordbruks- och regionalpolitik är under förändring. Genom den s.k. MacSherry-reformen närmade sig priserna på jordbruksprodukter världsmarknadspriserna och ytterligare förändringar i denna riktning planeras av kommissionen i *Agenda 2000*. När vi nu vet mer om vad dessa reformer innebär blir det lättare att beräkna budgetkostnaderna av utvidgningen. Också regionalpolitiken kommer att förändras. Framförallt görs besparingar i budgeten genom att regioner som tidigare hade inkomster under 75 procent av EU:s genomsnitt kommer över denna nivå när genomsnittsinkomsterna i EU faller genom utvidgningen. Andra förändringar i regionalpolitiken planeras också.

Ett andra skäl till den förändrade bedömningen av kostnaderna för utvidgningen är att kommissionen planerar att göra vissa undantag för de nya medlemsländerna. Det anges t.ex. i *Agenda 2000* att utgifterna för regionalpolitik i kandidatländerna ska öka gradvis. Framförallt ska dock kostnaderna begränsas genom att de totala utgifterna för regionalpolitiken aldrig får överstiga 4 procent av BNP i ett land. Eftersom utgifterna i många kandidatländer annars med god marginal skulle överstiga detta tak innebär regeln betydande besparingar. På det jordbrukspolitiska området kommer inte bönderna i Öst få del av det direkta inkomststödet.

Det tredje skälet till den förändrade bedömningen gäller prognoserna över kandidatländernas kommande jordbruksproduktion. Denna föll dramatiskt de

första åren efter 1989. Prognoser från början på 1990-talet antog att jordbruksproduktionen skulle återgå till tidigare nivåer efter en period. Detta verkar nu vara en realistisk bedömning.

I EU-kommissionens *Agenda 2000* beräknas att kostnaderna för EU:s utvidgning inte är större än att de med de förändrade villkor för budgeten som beskrevs ovan kommer att rymmas inom budgetramarna på 1,27 procent av unionens totala BNP. Jag anser därför att det inte är nödvändigt att mer drastiskt reformera jordbruks- eller regionalpolitiken för att kunna genomföra utvidgningen. Däremot skulle processen underlättas av en reformering av i synnerhet jordbrukspolitiken. *Budgeteffekter* måste emellertid särskiljas från *effektivitetseffekter*. Den gemensamma jordbrukspolitiken är otvetydigt förknippad med låg effektivitet. En reformering av jordbrukspolitiken skulle därmed vara klart positiv från en effektivitetssynpunkt.

Ett annat intressant område gäller kandidatländerna och den Europeiska Monetära Unionen (EMU). EMU-frågan är i sig mycket komplex. Det är därför knappast förvånande att frågan om EMU och utvidgningen också är komplicerad och omfattar ett antal olika aspekter.

En valutaunion ger upphov till positiva effektivitetseffekter. I synnerhet uppstår välfärdsvinster genom att transaktionskostnaderna för internationellt utbyte minskar. Dessa mikroekonomiska vinster är entydiga. Men, empiriska studier tyder på att vinsterna för nuvarande EU-länder är ganska begränsade och endast uppgår till några promille av deras BNP. När osäkerheten i växelkursernas utveckling minskar eller försvinner kan handel och investeringar över gränserna till och med minska. Det har varit svårt att empiriskt visa på några mer betydande effekter av denna osäkerhet. Anledningen är kanske framförallt att företag genom s.k. terminssäkring kan försäkra sig mot växelkursförändringar. Vidare kan effektivitetsvinster uppstå om inflationen faller och om realräntan går ner då riskpremien för osäkerheten i inflation minskar. Slutligen kan vinster uppstå om konkurrensen på den inre marknaden ökar.

Det verkar således som om effektivitetsvinsterna generellt blir ganska små. Det är emellertid inte otroligt att effektivitetsvinsterna blir större i kandidatländerna. Orsaken är att transaktionskostnaderna kan förväntas vara högre i kandidatländerna eftersom det finansiella systemet där är relativt outvecklat. Detta kan kanske också öka kostnaderna för terminssäkring. Slutligen verkar det troligt att riskpremiens påverkan på räntenivån är mer betydande i kandidatländerna. Orsaken är den osäkerhet runt makropolitiken som annars finns i kandidatländerna.

Bedömningen här är emellertid också att de potentiella *riskerna* med EMU är betydligt större för kandidatländerna. Att inkludera dem i EMU skulle också kunna öka riskerna med valutaunionen för nuvarande EU-länder. Kandidatländernas industristruktur är olik den i de centrala medlemsländerna. Vi vet inte heller vilka förändringar i kandidatländernas industristruktur som kommer att ske de närmaste åren. Dessa kan bli ganska dramatiska. Min bedöm-

ning är att det knappast går att förlita sig enbart på löneflexibilitet och mobilitet för att klara anpassningar till asymmetriska chocker och till situationer med förändrad industristruktur.

Det vore därför alltför riskfyllt att inom överskådlig tid inkludera kandidatländerna i EMU. Riskerna gäller inte enbart utvecklingen i dessa länder. Även för nuvarande medlemsländer skulle EMU-projektet kunna bli mer riskfyllt.

Ekonomisk politik i kandidatländerna

Vilket är det ekonomiska läget i kandidatländerna och hur kan den ekonomiska politiken i dessa länder komma att utvecklas med och utan EU-medlemskap? Utgångspunkt kan tas i de s.k. utvärderingar (avier) som kommissionen lade fram under juli 1997. Kommissionens utvärdering byggde på de s.k. *Köpenhamnskriterierna* som villkor för medlemskap. Kriterierna är uppdelade i politiska och ekonomiska villkor. De ekonomiska villkoren kan i sin tur delas in i ett antal mer specifika kriterier. Dessa är av tre slag. Det första är att kandidatländerna ska vara marknadsekonomier. Det andra bygger på en förmåga att kunna konkurrera på den inre marknaden. För det tredje krävs att länderna kan anpassa sig till den inre marknads regelverk.

Den tredje typen av kriterier är rimliga. Detsamma kan inte sägas om kriteriet som framhåller förmågan att kunna konkurrera på den inre marknaden. Detta kriterium förefaller bygga på en missuppfattning av relativt enkel nationalekonomisk teori. Enligt teorin om komparativa fördelar har alla länder någon konkurrensfördel om frihandel råder och växelkursen är den rätta, och detta alldeles oberoende av produktivetsnivån. Kommissionen har fel när den hävdar t.ex. att Lettland inte kan klara konkurrensen på den inre marknaden eftersom exporten huvudsakligen består av varor med lågt förädlingsvärde, arbetsintensiva varor. Rumänien sägs få problem orsakade av brist på utbildad arbetskraft och resurser för forskning och utveckling, FoU.

Den som i stället rätt förstår utrikeshandelns mekanismer inser att Lettland och Rumänien kommer att importera kunskapsintensiva varor och i sin export bli koncentrerad på varor som i hög grad använder lågutbildad arbetskraft. Dessa eller andra kandidatländer kommer därmed att kunna konkurrera på den inre marknaden. Dålig tillgång på humankapital eller brist på resurser för FoU kommer dock att resultera i lägre produktivitet och reallöner. Bristande tillgång på t.ex. humankapital är således ett problem, men resulterar inte i oförmåga att konkurrera på den inre marknaden.

Utvärderingen av hur långt länderna har hunnit på vägen mot marknads ekonomi verkar emellertid ganska rimlig. I aviernas bedöms fem länder redan vara väl fungerande marknadsekonomier. Dessa är Estland, Polen, Slovenien,

Tjeckien och Ungern. Steget efter bedöms Slovakien vara. Även Lettland, Litauen och Rumänien får en relativt positiv utvärdering, medan Bulgarien anses ha en lång väg kvar till att bli en marknadsekonomi.

Vad gäller det tredje kriteriet, att kunna anpassa sig till EU:s ekonomiska regelverk är bilden mer splittrad. Inget land bedöms just nu ha den administrativa kapacitet som krävs för att anpassa sig till hela regelverket. Några länder anses emellertid ha kommit en bra bit på vägen mot en anpassning.

Mot bakgrund av dessa kriterier föreslog alltså kommissionen att förhandlingar inleds med Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Eftersom det andra kriteriet om förmåga att konkurrera på den inre marknaden förefaller bygga på en missuppfattning är det inte möjligt att göra en bedömning av kommissionens slutsatser.

Viktigt är också de ekonomiska reformernas politiska ekonomi. De östeuropeiska kandidatländerna har genomgått högst dramatiska förändringar i sin ekonomiska politik sedan 1989. Från att ha varit mycket starkt reglerade under tiden som planekonomier, är de nu relativt öppna ekonomier som kommit en bra bit på väg mot att bli marknadsekonomier. Den ekonomiska politiken i kandidatländerna förändras dock hela tiden. I vissa fall har vi t.ex. även sett tendenser till ökad protektionism.

Resultatet av medlemskapsförhandlingarna kommer säkerligen att medföra förändringar av den ekonomiska politiken. Vid ett medlemskap binds vissa delar av den fast: så blir t.ex. den yttre handelspolitiken och konkurrenspolitiken gemensam med de andra EU-länderna. Försenade eller uteblivna medlemskap innebär emellertid knappast ett status quo. Tvärtom, en intressant fråga är om reformtakten i kandidatländerna blir högre vid ett medlemskap jämfört med ett fortsatt utanförstående.

De östeuropeiska kandidatländerna har inte bara kraftigt förändrat sin ekonomiska politik. Också hela den politiska processen har genomgått mycket stora förändringar. Kommunistiska enpartisystem har ersatts av demokratiska regimer, processer som generellt varit dramatiska. Kan denna utveckling bibehållas och är den betingad av ekonomiska faktorer? Detta är ytterligare en viktig fråga.

Det är inte uppenbart att den fortsatta reformtakten blir högst i de länder som är föreslagna att inleda medlemskapsförhandlingar med EU. Inte heller är det självklart att reformtakten ökar vid medlemskap. Det finns åtminstone två anledningar till detta. Den första är att länder som ligger längre från medlemskap kan ha större incitament att övertyga EU om sin reformvilja. Dessa länder kan också tvingas föra en reforminriktad politik för att övertyga utländska investerare om att det är riskfritt att investera där. Länder som känner att de nästan med automatik kommer bli EU-medlemmar kan däremot ha mindre incitament för fortsatta reformer.

Det är emellertid inte nödvändigt att länder längre från medlemskap svarar genom att reformera sina ekonomier. Både politiker och väljare kan i stället

komma att bli mer fientligt inställda till EU. En tänkbar reaktion är att fortsatta reformer upplevs som meningslösa om de ändå inte kommer att leda till medlemskap.

EU:s inställning till kandidatländerna blir därför avgörande. Det är viktigt att både länder som snart kan förväntas bli medlemmar och länderna som får vänta längre har incitament för fortsatta reformer. För den första gruppen gäller att medlemskapet villkoras vad gäller fortsatta reformer, medan den andra gruppen bringas till insikt om att snabba reformer kraftigt kan öka chansen att komma i förhandling för medlemskap.

Ett större och bättre Europa?

Utvidgningen av EU innebär att Europa och EU kommer att förändras. På kort sikt blir dock förändringarna i nuvarande EU-länder relativt måttliga. Handeln med de central- och östeuropeiska länderna kommer visserligen att öka, men det sker från en mycket låg nivå. En del arbetskraftsinvandring från kandidatländerna kan också förväntas, men den blir antagligen inte så stor.

Ett fullvärdigt EU-medlemskap för kandidatländerna resulterar troligen också i en effektivare resursanvändning i de nuvarande EU-länderna, men denna påverkan blir inte heller så stor. Om hänsyn också tas till nettoutbetalningarna via EU:s budget till kandidatländerna är det inte säkert att det sammantaget blir några välfärdsvinster.

De samhällsekonomiska kostnaderna för ökad strukturomvandling verkar å andra sidan för majoriteten av regioner och länder i EU inte bli alltför omfattande, även om vissa problem för regioner och länder som är starkt specialiserade på arbetsintensiv produktion kan uppstå. Påfrestningarna på EU:s budget blir t.ex. inte heller så stora som tidigare ofta förutspått. Det verkar möjligt att inkorporera kandidatländerna i den gemensamma regional- och jordbrukspolitik. En utvidgning skulle emellertid underlättas av en reformering av framförallt jordbrukspolitik. En sådan förändring skulle också få positiva välfärdseffekter.

Ingenting tyder på att utvecklingen i Sverige kommer att bli speciellt annorlunda än den i flertalet andra EU-länder. Välfärdsvinsterna bör bli ganska marginella. De svenska nettobetalningarna till andra EU-länder är redan omfattande. Det är emellertid inte säkert att de kommer att öka ytterligare genom utvidgningen. I stället kan de svenska överföringarna komma nya länder tillgodo. För Sverige som helhet bör inte heller strukturomvandlingen bli alltför påfrestande, även om vissa län, t.ex. i Götaland, kan komma att drabbas lite hårdare än andra.

För de central- och östeuropeiska kandidatländerna bör förändringarna bli

betydligt mer dramatiska. Handeln med EU är redan nu oerhört viktig och dess betydelse kommer att bli än större, bl.a. genom den ökade handeln och direktinvesteringarna från EU-länderna. De sammantagna välfärdsvinsterna kommer med stor sannolikhet att bli relativt omfattande. Det är emellertid inte helt enkelt att särskilja effekterna av ett fullvärdigt EU-medlemskap från den liberalisering som redan skett genom de s.k. Europaavtalen. Att de sammantagna vinsterna från ökad integration mellan kandidatländerna och nuvarande EU blir stora är klart, liksom att medlemskap leder till vinster utöver de som enbart Europaavtalen ger. Att försöka kvantifiera dessa ytterligare vinster är dock svårt. Den långsiktiga tillväxten kan också förväntas öka genom ett medlemskap.

De jämförelsevis små effekter som kan förväntas på nuvarande EU-länder betyder knappast att frågan om utvidgning är ointressant för dessa länder. Det kan först finnas ett mer altruistiskt intresse hos Sverige och EU att bidra till den ekonomiska utvecklingen i Central- och Östeuropa. Det finns inga avgörande skäl till att utvecklingen i dessa länder ska ha lägre prioritet än utvecklingen i tredje världen, där Sverige och andra EU-länder satsar stora ekonomiska resurser. Ett annat skäl för EU-länderna att intressera sig för CÖEL:s är att allt som kan påverka den ekonomiska utvecklingen där i positiv riktning kan förväntas öka *stabiliteten och säkerheten* i övriga Europa. I ett läge där ekonomin inte utvecklas positivt i Central- och Östeuropa kan inte minst Sverige drabbas av flyktingströmmar och säkerhetspolitisk instabilitet. En sådan situation skulle också kunna få betydande indirekta samhällsekonomiska kostnader.

Implications for Germany and the European Union, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

I juli 1997 presenterade EU-kommissionen sin mycket omfattande rapport om utvidgningen och hur EU ska förändras för att klara denna. De viktigaste aspekterna finns i *Agenda 2000: 1. For a Stronger and Wider Union* och *Agenda 2000: 2. The Challenge of Enlargement* (Bryssel: EU, 1997). En bra genomgång av den regionala integrationen i Central- och Östeuropa och av integration mellan länderna där och EU finns i Drabek, Z., "Regional and Sub-Regional Integration in Central and Eastern Europe: An Overview", i Teunissen, J.J. (red), *Regionalism and the Global Economy* (The Hague: Fondad, 1997). En provokativ och intressant debattbok är Eatwell, J., Ellman, M., Karlsson, M., Nuti, D.M. och Shapiro, J., *Not Just Another Accession: The Political Economy of EU Enlargement to the East*, (London: European Forum, 1997). Denna bok brister emellertid något i sin ekonomiska analys.

Källor och litteratur

Det är än så länge relativt ont om lättillgänglig litteratur på området. På svenska finns SoU 1997:156, *Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska konsekvenser*. Analysen i denna artikel bygger mycket på denna utredning som presenterades i december 1997. För detaljer i analysen och för utförligare litteraturhänvisningar hänvisas därför till denna publikation.

Inte heller på engelska finns det gott om mer populära framställningar. En bra men tidig och därför numera tyvärr ganska inaktuell framställning är Baldwin, R.E., *Towards an Integrated Europe* (London: CEPR, 1994). En relativt enkel uppsats som blivit mycket citerad är: Baldwin, R.E., Francois, J.F. och Portes, R., "EU Enlargement: Small Costs for the West, Big Gains for the East", *Economic Policy*, April 1997. En annan viktig uppsats om välfärdseffekter är Brown, D., A. Deardorff, S. Djankov och R. Stern, "An Economic Assessment of the Integration of Czechoslovakia, Hungary, and Poland into the European Union", i Black, S.W. (red), *Europe's Economy Looks East:*