
Östutvidgningen av EU

Karolina Ekholm

I och med murens fall i slutet av 1980-talet har de forna kommunistländerna i Central- och Östeuropa påbörjat en process där de alltmer integreras med länderna i väst. För flera av dem har ett medlemskap i EU blivit en central målsättning för politiken. Förhoppningar om snabbare tillväxt och konvergens mot västeuropeiska inkomstnivåer har skapat en stark önskan om att bli upptagna som fullvärdiga medlemmar i unionen.

Det faktum att de flesta av länderna i Central- och Östeuropa har sökt medlemskap i den europeiska unionen innebär att EU nu för första gången står inför möjligheten att inkorporera ett i princip enat Europa – från öster till väster. Vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 förband sig unionens dåvarande medlemmar att uppta de nya kandidatländerna under förutsättning att de uppfyllde ett antal kriterier, såsom att de utgör rättsstater och har fungerande marknadsekonomier. Det står nu klart att EU börjar att förhandla med fem av de östländer som sökt medlemskap: Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern.¹

I detta kapitel skall vi diskutera vilka effekter en östutvidgning av EU kan förväntas medföra. Vi kommer att fokusera på ett antal centrala områden, såsom effekter på handel, investeringar, migration och EU:s budget. De länder i Central- och Östeuropa som vi kommer att behandla är de tio kandidatländer som sökt medlemskap i EU: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

1. Även Cypern har sökt medlemskap i EU och ingår i den grupp av länder som redan påbörjat förhandlingar med EU om medlemskap.

Bakgrund

Det finns många olika aspekter av en östutvidgning av den europeiska unionen. Till att börja med utgör själva kärnan i EU-samarbetet en integration av varu- och faktormarknader. Med EU-medlemskap följer således en liberalisering av handel och faktorrörelser mellan EU-länderna och kandidatländerna. En sådan liberalisering har emellertid i viss mån redan skett genom de s.k. Europaavtalen. Dessa avtal har inneburit att handel och kapitalrörelser mellan EU och länderna i Central- och Östeuropa liberaliserats väsentligt. Att klargöra skillnaden mellan medlemskap och icke-medlemskap när det gäller handel och faktorrörelser är därför inte helt lätt. Det är inte heller lätt att skilja mellan sådana effekter som uppstår av en närmare integration mellan EU och länderna i Central- och Östeuropa och sådana effekter som helt enkelt uppstår genom att de senare fortsätter att genomföra reformer som leder till att de blir alltmer av marknadsekonomier (i vilket en närmare integration med omvärlden utgör en väsentlig del).

Vad man kan konstatera är att den liberalisering av handel och kapitalrörelser som skett inom ramen för Europaavtalen inte är fullständig. Till att börja med har vissa särskilt "känsliga" branscher undantagits från liberaliseringen av EU:s import. Detta är branscher som textil och beklädnad, kemikalie-, kol- och stålindustrin; branscher inom vilka EU-länderna förlorat konkurrenskraft och där man försöker mildra effekterna av detta på sysselsättningen. Dessutom kvarstår möjligheter för EU-länderna att vidtaga s.k. antidumpningsåtgärder och skyddsåtgärder ("safeguard measures") när importen bedöms medföra allvarlig skada för den inhemska produktionen eller allvarliga störningar som kan medföra en markant försämring av den ekonomiska situationen i en region. Vidare kvarstår omfattande handelshinder inom jordbruks- och tjänstesektorn.

Ett fullvärdigt medlemskap i EU skulle innebära dels att kvarstående hinder för handeln mellan kandidatländerna och EU tas bort samt att kandidatländerna tillämpar tullunionens princip, dvs. har samma importskydd som EU gentemot icke-medlemsländer. Eftersom de central- och östeuropeiska länderna i dag har högre genomsnittliga tullar än EU, skulle det i princip innebära en

sänkning av dessa länders tullskydd. Vidare skulle gränskontrollerna komma att tas bort och länderna skulle komma att omfattas av den gemensamma jordbrukspolitik.

Ett fullvärdigt medlemskap skulle därmed göra handelsliberaliseringen mer komplett. Man kan också konstatera att i ett medlemskap ligger en garanti om fortsatt preferensbehandling från de nuvarande EU-ländernas sida, vilket det knappast kan anses göra i bilaterala avtal av Europaavtalens typ. En effekt av östutvidgningen är således att garantera en långsiktigt hållbar liberalisering av handel och faktorrörelser mellan EU och kandidatländerna.

Att ge länderna i Central- och Östeuropa fullvärdiga medlemskap är betydligt mer kontroversiellt inom EU än att sluta avtal om frihandel och fria kapitalrörelser. Ett av de främsta skälen till detta är uppfattningen att en östutvidgning skulle leda till en markant ökning av utgiftssidan i EU:s budget. Länderna i Central- och Östeuropa är dels avsevärt mycket fattigare än de nuvarande EU-länderna, dels avsevärt mycket mer beroende av sina jordbrukssektorer. Detta innebär att de samtliga skulle komma att få mer i bidrag via de s.k. strukturfonderna och det gemensamma jordbruksstödet än vad de betalar in till EU:s budget.

Det finns också andra områden där farhågor har uttryckts från EU:s sida. Ett sådant är effekterna på invandringen från öst. Med fri rörlighet för arbetskraften mellan länder med så stora skillnader i reallöner som den som råder mellan vissa av kandidatländerna och de nordeuropeiska EU-länderna kan man befara att omfattningen av migrationen blir mycket stor. Risken för en omfattande ökning av arbetsutbudet i nuvarande EU-länder har uppfattats som ett potentiellt sett stort problem för arbetsmarknaderna i väst. Dessutom finns farhågor för att de västeuropeiska företagen kan komma att öka sina investeringar i öst på bekostnad av investeringarna i väst. Sammantaget skulle följden kunna bli ökad arbetslöshet och nedpressade löner i nuvarande EU-länder.

Det finns dessutom en uppenbar risk att en ökning av antalet medlemsländer från omkring 15 till omkring 25 leder till att beslutsfattandet inom EU blir mycket svårhanterligt och ineffektivt. Ett bibehållande av den nuvarande betoningen på konsensus med nationell vetorätt som konsekvens skulle kunna innebära att det i

princip inte gick att fatta några beslut på EU-nivå. För att kunna öka antalet medlemmar så pass mycket kommer det därför enligt de flesta bedömare att krävas en reformering av själva beslutsapparaten inom EU.

I detta kapitel skall vi analysera de ekonomiska effekterna av en östutvidgning. Vi skall därvidlag diskutera i vilken utsträckning det finns fog för de farhågor om betydande kostnader som har uttryckts på olika håll. Redan på detta stadium kan vi dock konstatera att det finns en allmän tendens till att de ekonomiska effekterna av en östutvidgning bör vara små när det gäller de nuvarande EU-länderna, medan de kan vara betydligt större för kandidatländerna. Skälet är helt enkelt den stora skillnad som föreligger mellan dessa regioner vad gäller ekonomisk storlek. De tio kandidatländernas samlade befolkning utgör visserligen drygt 28 procent av den samlade befolkningen i EU-länderna, men i termer av BNP utgör de endast drygt 4 procent.² Medan de nuvarande EU-länderna har en mycket stor betydelse för kandidatländerna som handelspartner och investerare gäller således inte det omvända förhållandet. Vare sig en östutvidgning leder till en samhällsekonomisk vinst eller förlust för de nuvarande EU-länderna bör effekten vara liten. Effekterna på kandidatländernas ekonomier bör å andra sidan vara relativt stora, och här talar det mesta för att det finns stora vinster att hämta.

En friare handel

Från andra världskrigets slut till murens fall i slutet av 1980-talet var de ekonomiska relationerna mellan Öst- och Västeuropa mycket begränsade. Under denna tid utgjorde handeln med östblocket endast ett par procent av den totala handeln för länderna i väst. Detta var till stor del en följd av den mycket restriktiva handelspolitik som fördes i östländerna efter bildandet av den ekonomiska samarbetsorganisationen Council for Mutual Economic Assistance (CMEA, eller COMECON som organisationens namn

2. Dessa siffror gäller år 1995 och är hämtade från *World Development Indicators* (World Bank, 1997).

också förkortas till). CMEA bildades 1949 på initiativ av Sovjetunionen, som också var det helt dominerande landet inom organisationen.

Trots detta kom länderna i Central- och Östeuropa att bli alltmer ekonomiskt beroende av de rika länderna i väst. Inte minst skedde detta under 1970-talet, då sjunkande produktivitet och höjda oljepriser i samband med oljekriserna skapade problem med stigande underskott i handels- och bytesbalanserna. Flera av länderna finansierade sina underskott med lån från västerländska banker och kom på så sätt att bygga upp stora statsskulder. Polen var också ett av de länder som hamnade i svåra problem i samband med den s.k. skuldcrisen i början av 1980-talet.

Under 1980-talet förvärrades de ekonomiska problemen i östländerna. För att få bukt med underskotten i bytesbalanserna reducerades bl.a. importen av maskiner och insatsvaror från väst, vilket bidrog till en minskad investeringstakt och ekonomisk stagnation. De ekonomiska problemen var en bidragande faktor till de politiska omvälvningar som så småningom ledde till det kommunistiska systemets fall.

Efter systemskiftet har flera åtgärder vidtagits för att integrera de central- och västeuropeiska länderna med EU. De hittills viktigaste av dessa har varit de s.k. Europaavtalen, av vilka det första slöts 1991 med Tjeckoslovakien. Genom dessa avtal har frihandel etablerats för de flesta produktgrupper inom industrisektorn.

Öppningen mot väst och den inledande handelsliberaliseringen av industriprodukter har givit snabba resultat. Under åren 1989–1993 ökade de central- och östeuropeiska länderna årligen sin export till EU med ca 16 procent, samtidigt som importen från EU ökade med knappt 24 procent. De senaste åren har emellertid de procentuella ökningarna av exporten till EU varit betydligt mindre. Samtidigt har handeln inom det forna östblocket ökat något igen, bl.a. genom bildandet av CEFTA, det centraleuropeiska frihandelsområdet som omfattas av Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

De sektorer som enligt Europaavtalen är undantagna från en fullständig handelsliberalisering utgör för närvarande cirka en fjärdedel av kandidatländernas totala export. När det gäller de reg-

ler för antidumpningsåtgärder och skyddsåtgärder som skrivits in i avtalen ger de ett relativt stort utrymme för EU att skydda sig mot import från östländerna. EU har också gjort bruk av dessa klausuler i ett flertal fall, framför allt när det gäller kandidatländernas export av kemiska produkter samt järn och stål.

De branscher som är undantagna från en fullständig liberalisering är just sådana där man kan förvänta sig att producenter i de central- och östeuropeiska länderna har naturliga konkurrensfördelar gentemot producenter i Västeuropa. Det handlar bl.a. om branscher som använder relativt stora insatser av lågutbildad, okvalificerad arbetskraft. Undantagen har därför sannolikt stor betydelse både för vilka handelsmönster som etableras och i vilken utsträckning en ökad handel mellan EU och kandidatländerna ger upphov till samhällsekonomiska vinster. Vinsterna av att liberalisera handeln mellan regioner ligger nämligen framför allt i att de då får möjlighet att specialisera sig inom de branscher där de har naturliga konkurrensfördelar. Ur denna synvinkel går Europaavtalen inte särskilt långt. Att Europaavtalen kan ha hämmat kandidatländernas export inom vissa sektorer visas av att "känsliga" produkter minskade från 41,3 procent till 37,6 procent av EU:s totala import från dessa länder under perioden 1990–1993 (Hagen, 1997).

En samhällsekonomisk vinst av ett fullvärdigt medlemskap är att de central- och östeuropeiska länderna får möjlighet att specialisera sig inom de sektorer som Europaavtalen undantar från handelsliberalisering. Att vi kan förvänta oss sådana vinster följer av den inom handelsteorin helt centrala teorin om komparativa fördelar. Enligt denna tjänar länder på att använda sina resurser för att producera sådana varor som de har relativt sett goda förutsättningar för att producera. Genom att sedan handla med dessa varor kommer individerna att kunna uppnå en högre konsumtion än vad som annars varit fallet.

Ytterligare vinster av handelsliberalisering uppstår genom att stordriftsfördelar utnyttjas bättre när marknaderna expanderar och företagen får bättre möjligheter att koncentrera produktionen. Detta leder till att företagen kan pressa kostnaderna mer än de annars skulle ha kunnat göra. Konkurrensen mellan företagen kan också öka, vilket gynnar konsumenterna genom att priserna blir

lägre. Dessutom kan produktsortimentet öka som en konsekvens av handelsliberalisering, vilket också gynnar konsumenterna.³

Av handelsliberalisering kan vi således förvänta oss vinster för samhället som helhet. Dessa vinster behöver emellertid inte fördelas jämnt inom samhället – tvärtom är det sannolikt att vissa grupper direkt förlorar om det inte inom samhället sker en omfördelning av de inkomster som genereras av handelsliberaliseringen. En drivkraft bakom den expansion av handeln mellan öst och väst som vi redan sett är den skillnad i reallöner som råder mellan regionerna. Genom denna expansion av handeln kan vi samtidigt förvänta oss att denna skillnad minskar. Vad detta innebär för reallönerna i de nuvarande EU-länderna skall vi strax återkomma till.

Det faktum att en del av vinsterna av handelsliberalisering förväntas uppstå genom en ökad specialisering talar dessutom för att det kan uppstå omställningsproblem som i sig är kostsamma. Hur kan vi förvänta oss att ekonomierna i EU och kandidatländerna påverkas av denna ökade specialisering? Vilka branscher kommer att gynnas respektive missgynnas? En generell bedömning ger vid handen att länderna i Central- och Östeuropa har komparativa fördelar inom produktion som är arbetsintensiv, t.ex. tillverkning av kläder, möbler och skor, medan EU-länderna har komparativa fördelar i produktion som är kunskapsintensiv, t.ex. tillverkning av bilar, läkemedel och telekommunikationssystem. De båda regionerna innefattar dock egentligen länder med förhållandevis olika produktionsförutsättningar.

I tabell 1 presenteras mått på Sveriges nettohandel med kandidatländerna.⁴ Varorna är uppdelade på tre olika grupper: arbetsintensiva, kapitalintensiva och kunskapsintensiva.⁵ För dessa grupper beräknas sedan kvoten $(X_i/M_i)/(X/M)$, där X_i (M_i) är svensk export (import) i branschgrupp i och X (M) är total svensk export (import) i tillverkningsindustrin. En kvot större än ett anger svensk relativ nettoexport, vilket tyder på svenska komparativa fördelar, medan en kvot mindre än ett anger relativ svensk nettoimport, vilket tyder på komparativa fördelar för kandidatländerna.

3. För en genomgång av potentiella vinster från handelsliberalisering och regional integration, se Torstensson (1997a).

4. Se SOU 1997:156 för en mer utförlig redogörelse för hur dessa mått är konstruerade.

5. Denna klassificering används av Haaland m.fl. (1988).

Siffrorna i tabellen visar ett mönster där de central- och östeuropeiska länderna är specialiserade på just arbetsintensiv produktion. Som vi ser ligger kvoten för Sveriges handel med samtliga kandidatländer under ett (de varierar mellan 0,30 för Rumänien och 0,67 för Lettland). Tabellen visar också att Sverige i sin handel med Central- och Östeuropa är specialiserat på kunskapsintensiv produktion. Inom denna typ av produktion ligger samtliga kvoter över ett (de varierar mellan 1,30 för Slovenien och 22,7 för Rumänien). När det gäller den kapitalintensiva produktionen är bilden dock mer splittrad. Kvoterna varierar från värden under ett till värden över ett. För Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern ligger kvoten under ett, medan den för Estland, Rumänien och Slovenien ligger över ett.

Tabell 1. Handelskvoter (export/import) för Sveriges handel med kandidatländerna 1994, länderfördelat.

| | Arbetsintensiv produktion | Kapitalintensiv produktion | Kunskapsintensiv produktion |
|-----------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Bulgarien | 0,45 | 0,71 | 2,00 |
| Estland | 0,56 | 1,04 | 2,12 |
| Lettland | 0,67 | 0,30 | 18,10 |
| Litauen | 0,48 | 0,70 | 4,20 |
| Polen | 0,57 | 0,97 | 1,66 |
| Rumänien | 0,30 | 1,74 | 22,70 |
| Slovakien | 0,44 | 0,76 | 4,23 |
| Slovenien | 0,31 | 4,12 | 1,30 |
| Tjeckien | 0,32 | 0,82 | 2,48 |
| Ungern | 0,59 | 0,36 | 1,99 |

Källa: SOU 1997:156, tabell 3.3, sid 54.

Även om det existerande handelsmönstret inte är någon självklart bra utgångspunkt för att förutspå hur handeln kommer att påverkas av en östutvidgning kan man konstatera att det stödjer hypotesen att kandidatländernas nuvarande komparativa fördelar ligger inom arbetsintensiv produktion. På kort sikt bör således liberaliseringen av handeln med EU leda till ökad specialisering inom sådana branscher.

Det finns emellertid en hel del som talar för att tillgången på kvalificerad arbetskraft är förhållandevis god i kandidatländerna. I synnerhet tycks tillgången på tekniker och ingenjörer vara mycket god i vissa av länderna. Dessutom tycks det nästan inte finnas någon analfabetism i Central- och Östeuropa, ett faktum som tyder på att den grundläggande utbildningen fungerar väl (Halpern, 1995). I internationella tester av färdigheter i naturvetenskap har det också visat sig att gymnasieungdomar i Polen och Ungern klarar sig mycket väl (Hamilton och Winters, 1992).

På sikt skulle man därför kunna tänka sig att kandidatländerna utvecklar komparativa fördelar i viss kunskapsintensiv produktion. Detta kommer dock i så fall att ta tid. Den inriktning på utbildningen och de färdigheter som förvärvades på arbetsplatserna under perioden av planekonomi har sannolikt relativt begränsat värde i en marknadsekonomi. För att dessa länder skall kunna realisera sina potentiella komparativa fördelar i kunskapsintensiv produktion måste mycket läras om. Kvarstår gör dock att de central- och östeuropeiska länderna har betydligt bättre tillgång på kvalificerad arbetskraft än många utvecklingsländer och i vissa fall ligger de på en nivå som är jämförbar med den i vissa av de nuvarande EU-länderna.

När det gäller handel i kunskapsintensiva produkter brukar en stor del utgöras av s.k. inombranschhandel, dvs. samtidig export och import inom produktgrupper. Handel som sker mellan branscher (dvs. då ett land exporterar en typ av vara, t.ex. kläder, och importerar en annan typ av vara, t.ex. bilar) förklaras vanligtvis med att länder har olika produktionsförutsättningar och därför vinner på att specialisera sig på att tillverka olika saker. Den handel som sker inom branscher brukar i stället förklaras med att det finns stordriftsfördelar i produktionen som gör att det för företagen lönar sig att koncentrera produktionen till enstaka anläggningar. Detta leder i sin tur till att det sker specialisering inom branscher likväl som det sker specialisering mellan branscher.⁶

En ökad specialisering på kunskapsintensiva produkter leder således troligtvis till en ökad inombranschhandel. En fördel med

6. Under 1970- och 1980-talen kom flera arbeten som förklarade inombranschhandel med utgångspunkt från att det finns stordriftsfördelar i produktionen, se t.ex. Grubel och Lloyd (1975) och Helpman och Krugman (1985).

denna handel är att den förmodligen inte ger upphov till lika stora omställningsproblem som en ökad mellanbranschhandel. En ökad specialisering leder till att vissa företag slås ut, medan andra kommer till eller växer sig större. Detta innebär att resurser friställs av vissa företag, medan de tas i bruk av andra företag. Eftersom de resurser som friställs troligtvis har lättare att finna sysselsättning hos företag i samma bransch än hos företag i helt andra branscher, bör omställningen till en ökad specialisering inom branscher vara mer smärtfri.

För länderna i Central- och Östeuropa kan dock strukturomvandlingstakten förväntas vara hög under de närmaste åren. Ländernas ekonomier präglas fortfarande av arvet från kommunisttiden och det kommer att ta lång tid innan ekonomierna fullt ut anpassat sig till den öppna marknadsekonomin villkor. En slutsats som kan dras av detta är att det inte är särskilt önskvärt att länderna ingår i den europeiska monetära unionen (EMU). När ekonomierna utsätts för ett hårt omvandlingstryck kan det vara en fördel med en rörlig växelkurs som kan lindra omställningsproblemen. Att låsa fast växelkursen vid de andra EU-ländernas i en sådan situation är knappast lämpligt.

En ökad specialisering på arbetsintensiva branscher i kandidatländerna kommer att leda till att efterfrågan på relativt okvalificerad arbetskraft ökar där, medan den tenderar att minska i EU-länderna. Detta ger i sin tur upphov till en press uppåt på lönerna i öst och en press nedåt på lönerna i väst. Med andra ord kommer handelsliberaliseringen att innebära att lönerna tenderar att utjämnas mellan regionerna.⁷

Lönerna för högutbildad, kvalificerad arbetskraft kan å andra sidan snarast förväntas förändras i motsatt riktning – en minskning i öst och en ökning i väst. Ett ökat handelsutbyte mellan dessa regioner kan förväntas leda till att framför allt länderna i norra Europa ökar sin export i branscher som använder högutbildad arbetskraft intensivt. Efterfrågan på högutbildad arbetskraft ökar då i länderna i norra Europa, medan den kan minska i kandidat-

7. Enligt det s.k. faktorprisutjämnningsteoremet kan faktorpriser under vissa förutsättningar utjämnas helt enbart som en följd av fri handel med varor. För en lättillgänglig framställning av faktorprisutjämnningsteoremet, se Södersten (1978, sid. 86–94).

länderna. En tänkbar följd av ytterligare liberalisering av handeln mellan låglöneländerna i Central- och Östeuropa och höglöneländerna i norra Europa är således att den lågutbildade arbetskraften får ökade reallöner i öst och minskade i väst samt att löneskillnaderna mellan hög- och lågutbildad arbetskraft blir mindre än vad som annars varit fallet i öst och större än vad som annars skulle varit fallet i väst.⁸

Risken för ökade löneskillnader i en region till följd av ökad konkurrens från låglöneländer är inte något som enbart rör EU:s integration med Central- och Östeuropa, utan det gäller all liberalisering av handeln mellan låg- och höglöneländer. I vilken utsträckning konkurrens via handel i praktiken har betydelse för löneskillnaderna råder det dock delade meningar om. Det har under senare år genomförts ett relativt stort antal studier i syfte att utreda i vilken utsträckning importkonkurrens från låglöneländer påverkar relativlönerna för låg- respektive högutbildad arbetskraft. Någon konsensus i denna fråga har emellertid knappast etablerats ännu.⁹

Vid en östutvidgning är det emellertid långt ifrån säkert att en ökning av importen från Central- och Östeuropa också utgör en nettoökning av importen. Den kan helt eller delvis utgöras av en omfördelning av import från andra låglöneländer. I det förra fallet uppstår ingen ytterligare press nedåt på lönerna för lågutbildad arbetskraft utöver vad som redan är fallet.

Å andra sidan finns det mycket som tyder på att det har betydelse att en liberalisering av handeln sker med låglöneländer som geografiskt sett ligger nära. De handelsmönster som vi observerar har en tydlig geografiskt komponent, där länder som ligger nära varandra vanligtvis också handlar relativt mycket med varandra. Att så är fallet kan bero på en mängd olika faktorer, som att handelsmönstret påverkas av transportkostnader, likheter och olikhe-

8. Eftersom ett av arven från kommunisttiden är en sammanpressad lönestruktur är det däremot inte säkert att lönegapet mellan hög- och lågutbildad verkligen minskar i öst. Det skulle vi endast förvänta oss om dagens lönestruktur verkligen avspeglade den kvalificerade arbetskraftens relativa knapphet.

9. Vissa studier visar på ganska små effekter av handel, medan betydligt större effekter ges av de tekniska förändringar som skett under senare tid, exempelvis datoriseringen av stora delar av ekonomin (t.ex. Berman, Bound och Griliches, 1994). Andra studier finner dock att handeln spelar en avgörande roll (t.ex. Wood, 1994).

ter i språk, kultur m.m. I vilket fall som helst kan vi förvänta oss att den pågående integrationen med de central- och östeuropeiska länderna i framtiden kommer att leda till en relativt sett mer omfattande import från dessa länder än den som sker i dag från låglöneländer i Asien, Afrika och Latinamerika. Ur den synvinkeln kan man säga att en liberalisering av handeln med låglöneländer som ligger i vår geografiska närhet troligen ökar konkurrensen inom arbetsintensiva branscher och att det därmed kan leda till förändringar i efterfrågan på olika typer av arbetskraft.

När det gäller vinsterna av ökad handel mellan kandidatländerna och EU-länderna lär traditionell tullunionsteori oss att vi måste skilja mellan s.k. handelsalstring och handelsomfördelning (se Söderstens kapitel i denna bok). När de hinder som finns för handel mellan kandidatländerna och EU-länderna tas bort får producenterna från de båda regionerna konkurrera på lika villkor. Detta kommer att leda till att handeln mellan regionerna ökar. En sådan handelsalstring ger upphov till ekonomiska vinster. Samtidigt kan billig import från icke-medlemsländer komma att bli ersatt med import från länderna inom tullunionen. Det uppstår då en handelsomfördelning som kan ge upphov till samhällsekonomiska kostnader.¹⁰

Som påpekas i Söderstens kapitel följer av denna analys att vinsterna för de deltagande länderna bör vara större om länderna har likartad produktionsstruktur. Handelsalstringen blir då stor, medan eventuell handelsomfördelning blir begränsad. Det är uppenbart att östutvidgningen innebär en tullunion mellan regioner med mycket olika produktionsstrukturer. Till skillnad från vad som var fallet när EG bildades och då tullunionen utvidgades med tidigare EFTA-länder handlar det nu om att uppta länder som har stora jordbrukssektorer och vars industrisektorer är relativt ineffektiva.

När det gäller eventuell handelsomfördelning kan man konstatera att kandidatländernas import redan är mycket koncentrerad till EU och övriga Central- och Östeuropa: andelen av den totala

10. I teorin kan man visa att det i princip går att konstruera en tullunion så att den ger upphov till samhällsekonomiska vinster, men det kan kräva omfördelningar av inkomster inte bara inom länderna utan också mellan länder (Kemp och Wan, 1976).

importen som kommer från dessa områden ligger i regel kring två tredjedelar. Dessutom är dessa länders handelsvolym relativt små, så en eventuell omfördelning av denna handel innebär mycket små volymer totalt sett. När det gäller EU-länderna är förhållandet ett annat. Man kan tänka sig att det uppstår en mer betydande handelsomfördelning när arbetsintensiva varor som produceras mest effektivt i låglöneländerna i Asien efter östutvidgningen i stället importerar från länderna i Central- och Östeuropa.

Överhuvudtaget kan man göra observationen att den utveckling som vi sett när det gäller regional integration under senare år, där EU är på väg att utvidgas österut och USA tillsammans med Kanada bildat frihandelsområde med Mexiko, framför allt torde missgynna låglöneländerna i Asien. Länderna i Asien har hittills varit mycket framgångsrika när det gäller att exportera till både Nordamerika och Västeuropa, men i och med att länderna i dessa regioner nu integreras med låglöneländer i deras geografiska närhet, kan det framöver bli svårare för de asiatiska länderna att konkurrera.

I detta avsnitt har vi analyserat effekterna på handelsmönstren ur ett statistiskt perspektiv, dvs. vi har utgått ifrån att resurser och teknologi är givna. Det är emellertid uppenbart att en östutvidgning kommer att ha betydande effekter på båda dessa faktorer, inte minst genom att vi kan förvänta oss att såväl kapitalrörelser som in- och utvandringen av arbetskraft kommer att påverkas. I de följande två avsnitten skall vi i tur och ordning behandla just effekterna av en östutvidgning på kapitalrörelser och migration av arbetskraft.

Friare kapitalrörelser

En gynnsam ekonomisk utveckling i Central- och Östeuropa de närmaste åren skulle underlättas avsevärt om utländska företag ökade sina investeringar i regionen. Länderna i Central- och Östeuropa har visserligen betydande tillgångar av realkapital i form av maskiner och byggnader, men det existerande kapitalbeståndet är i många fall dåligt anpassat till produktion för konkurrensutsatta marknader. För att modernisera kapitalbeståndet krävs investeringar, och sådana investeringar måste finansieras på något

sätt – antingen genom inhemskt sparande eller från utlandet via direktinvesteringar, portföljinvesteringar eller rena transfereeringar (dvs. bistånd).

En finansiering via direktinvesteringar har flera fördelar. Att enbart förlita sig på inhemskt sparande innebär att uppbyggandet av kapitalbeståndet tar lång tid och lägger restriktioner på den inhemska konsumtionen under tiden. Att låna av utländska kommersiella banker kan skapa problem med räntebetalningarna av den typen som många av de latinamerikanska länderna (samt Polen) råkade ut för under 1980-talet. Om ett land hamnar i en situation där det av olika skäl bedöms som osannolikt att de lån som har tagits kommer att kunna betalas av, kan tillgången till ytterligare krediter strypas. Med direktinvesteringar varierar i stället betalningarna till utlandet med avkastningen på själva investeringarna. Det innebär att de utländska kreditgivarna bär en del av risken förknippad med investeringarna, vilket kan vara en fördel för länder där det råder stor osäkerhet om framtida ekonomiska förhållanden.

Den kanske viktigaste positiva effekten av direktinvesteringar är dock att de utländska företagen vanligtvis för med sig kunskaper om både teknologi och hur man gör affärer. Det innebär att multinationella företag vanligtvis är mer effektiva än inhemska företag. Direktinvesteringar kan därför medföra vinster i form av lägre priser, bättre kvalitet, ökad produktvariation etc. Dessutom kan det finnas s.k. spillover-effekter som innebär att kunskapen sprids även till de inhemska företagen. Detta kan ske genom att utländska dotterbolag handlar med lokala företag eller genom att de lokala företagen anställer personal som tidigare varit anställda i dotterbolag (se t.ex. Blomström och Kokko, 1996). Spillover-effekter leder till att produktiviteten i även de inhemska företagen ökar av en direktinvestering.

När det gäller välfärdseffekterna för värdlandet kan det finnas en avvägning mellan de vinster som uppstår genom att utländska företag har bättre teknologi och de eventuella förluster som uppstår genom att monopolvinster förs ut ur landet. En tillräcklig förutsättning för att värdlandet skall vinna på en direktinvestering är att det pris som det utländska företaget tar ut är lägre än genomsnittskostnaderna för potentiella inhemska producenter (se

t.ex. Markusen m.fl., 1995, s. 398–404). För att motverka eventuella förluster är det därför viktigt att det bedrivs en effektiv konkurrenspolitik, som säkerställer en hög grad av konkurrens på de lokala marknaderna i värdländerna.

Hur en konkurrenspolitik bör utformas för att vara effektiv är en fråga som diskuteras flitigt både i forskningslitteraturen och på politisk nivå. Särskild uppmärksamhet har ägnats frågan om hur samhället bör förhålla sig till situationer där ett företag köps upp av eller slås samman med ett annat företag. I en sådan situation kan det ur samhällsekonomisk synvinkel uppstå två motverkande effekter: Å ena sidan kan uppköp och sammanslagningar av företag leda till att marknaden alltmer monopoliseras, vilket för med sig kostnader för samhället som helhet. Å andra sidan kan det leda till en effektivare produktion genom att eventuella stordriftsfördelar på företagsnivå utnyttjas bättre. Det senare gäller inte minst företag som har höga fasta kostnader för att utveckla produkter och processer. En sammanslagning av företag gör det då möjligt att utnyttja resurser för forskning och utveckling mer effektivt.

När det gäller de central- och östeuropeiska länderna kan man konstatera att flera av dem redan har anpassat sin konkurrenslagstiftning till det som gäller inom EU. Ett medlemskap kan emellertid få betydande effekter på tillämpningen av reglerna.

Det verkar rimligt att anta att de utländska investeringarna åtminstone på kort sikt skulle komma att öka av ett EU-medlemskap. För utländska investerare är osäkerheten kring den framtida ekonomiska och politiska situationen en hämmande faktor. Ett EU-medlemskap bidrar till att minska denna osäkerhet bl.a. genom att det skapas ramar för den ekonomiska politiken. Dessutom leder ett medlemskap till att tillgången till de viktiga exportmarknaderna i de nuvarande EU-länderna säkras. Båda dessa faktorer torde medföra att utländska företag blir mer benägna att genomföra långsiktiga investeringar i kandidatländerna.

Man kan också studera hur kapitalflödena förändrats vid tidigare utvidgningar. Baldwin, François och Portes (1997) gör en sådan genomgång och finner att det för de flesta länder skett ett ökat inflöde under en period. Grekland utgör emellertid ett undantag från detta mönster. Detta understryker att det inte finns något självklart samband mellan ett EU-medlemskap och kapitalflöden.

Blomström och Kokko (1997) pekar också på betydelsen av de inhemska förhållandena i sin analys av sambandet mellan regional integration och utländska direktinvesteringar. Särskilt viktigt tycks det vara med investeringar i infrastruktur, ekonomisk och politisk stabilitet samt tillgång på högutbildad arbetskraft i vissa sektorer och branscher. Även om ett EU-medlemskap sannolikt skapar bättre förutsättningar för kapitalinflöden, kommer därför de inhemska förhållandena att avgöra huruvida dessa realiserar eller inte. Om endast begränsade åtgärder vidtas för att genomföra den politik som syftar till att integrera medlemsländerna med resten av unionen, kan effekterna på inflödet av direktinvesteringar bli ringa. Om EU-medlemskapet däremot utnyttjas för att integrera varu- och faktormarknader med övriga länder kan ökningen bli stor.

Ett sätt att betrakta frågan om ett EU-medlemskaps effekter på direktinvesteringarna är att skilja mellan kort och lång sikt. Den förväntade positiva effekten av ett EU-medlemskap på direktinvesteringarna är huvudsakligen kortsiktig till sin natur. Det är genom att ett EU-medlemskap kan reducera osäkerheten kring kandidatländernas framtida utveckling på det ekonomiska såväl som det politiska området som en positiv effekt på de utländska direktinvesteringarna kan uppnås. På lång sikt kommer dock omfattningen av de utländska direktinvesteringarna att bero på vilken utveckling som faktiskt kommer till stånd i dessa länder.

När det gäller de multinationella företagens expansion utomlands brukar man skilja mellan marknadsorienterade (horisontella) och exportorienterade (vertikala) direktinvesteringar. Marknadsorienterade direktinvesteringar görs i syfte att producera för den lokala marknaden. I allmänhet innebär detta att företaget etablerar sig utomlands med samma typ av produktion som i hemlandet (därav namnet horisontella). Exportorienterade direktinvesteringar görs i syfte att producera för export. Det kan då röra sig om produktion av insatsvaror och komponenter, som skall användas i senare led av produktionsprocessen fram till en färdig vara (därav namnet vertikala). Det kan också röra sig om produktion av färdigvaror som sedan exporteras till utlandet.¹¹

11. För en översikt över teorin om horisontella och vertikala direktinvesteringar, se Markusen (1995, 1998).

Både bestämningsfaktorer för och samhällsekonomiska effekter av direktinvesteringar skiljer sig mellan marknads- och exportorienterade direktinvesteringar. Exempelvis kan marknadsstorlek och förväntad utveckling av marknadsstorlek antas vara en betydelsefull faktor när det gäller att attrahera marknadsorienterade direktinvesteringar, medan relativa produktionskostnader kan antas spela en större roll när det gäller att attrahera exportorienterade direktinvesteringar. De marknadsorienterade direktinvesteringarna görs i stor utsträckning i länder där inkomster och löner är relativt höga, medan de exportorienterade direktinvesteringarna i större utsträckning görs i typiska låglöneländer.

I vilken utsträckning är direktinvesteringarna till Central- och Östeuropa marknadsorienterade respektive exportinriktade? För att analysera denna fråga kan vi studera i vilken mån den utlandsproduktion som sker i dotterbolagen är förknippad med export, och i vilken utsträckning den utgörs av försäljning på den lokala marknaden. För världen som helhet har exporten beräknats utgöra knappt 30 procent av dotterbolagens totala försäljning, där andelen ligger något högre för dotterbolag i u-länderna än i i-länderna (UNCTAD, 1997, s. 268). Studerar vi enbart de svenska multinationella företagen finner vi siffror i samma storleksordning. I tabell 2 visas att 33 procent av den totala utlandsproduktionen 1994 exporteras från värdlandet (34 procent för i-länderna och 17 procent för u-länderna).

Av tabell 2 framgår också att 27 procent av de svenska företagens produktion i kandidatländerna utgörs av export. Det innebär att cirka tre fjärdedelar av produktionen är avsedd för försäljning i värdlandet, en indikation på att en betydande del av de svenska direktinvesteringarna i Öst- och Centraleuropa är marknadsorienterade till sin natur. Vi ser också att exportandelen är högre i de länder som mottagit merparten av direktinvesteringarna – Ungern och Polen – medan den är betydligt lägre i övriga länder. Jämför vi med EU-länderna framstår emellertid exportandelen i kandidatländerna som låg. För EU-länderna ligger denna andel på 43 procent (andelen ligger ett par procentenheter lägre för länderna i gruppen södra EU, dvs. Grekland, Portugal och Spanien). Det är tydligt att en mycket högre andel av dotterbolagens produktion exporteras från EU-länderna än från andra länder.

Tabell 2. De svenska dotterbolagens export som procentuell andel av produktionen 1994 (tillverkningsindustrin).

| Region | Total export | Export till Sverige |
|------------------|--------------|---------------------|
| CÖEL | 26,6 | 8,2 |
| Baltikum | 6,2 | 0,6 |
| Ungern | 33,0 | 1,1 |
| Polen | 27,8 | 23,6 |
| Tjeckien | 13,4 | 4,0 |
| Övriga CÖEL | 10,9 | 10,9 |
| EU | 43,2 | 13,4 |
| Norra EU | 43,3 | 13,8 |
| Södra EU | 40,8 | 4,7 |
| I-länder utom EU | 14,7 | 1,6 |
| U-länder och NIE | 15,7 | 1,1 |
| Totalt | 32,6 | 9,0 |

Källa: IUI-data

Not: Utlandsproduktionen är mätt som dotterbolagens omsättning minus internleveranser för återförsäljning. CÖEL anger de tio kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Södra EU definieras som Grekland, Portugal och Spanien. I-länder utom EU definieras som Australien, Japan, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Schweiz och USA. U-länder och NIE inkluderar alla länder utom i-länder och CÖEL.

För de svenska multinationella företagen kan vi också urskilja hur mycket av dotterbolagens export som utgörs av export till hemlandet. Till denna export hör dels insatsvaror och komponenter som skall förädlas vidare i Sverige, dels färdigvaror som skall säljas till svenska konsumenter. Som framgår av tabell 2 exporteras 8 procent av den produktion som sker i dotterbolag i kandidatländerna till Sverige. Denna siffra överensstämmer väl med motsvarande siffra för världen som helhet (9 procent). Man kan emellertid notera att genomsnittet dras upp av Polens höga andel export till Sverige. För övriga kandidatländer är andelen mycket lägre. Det är också värt att notera att den andel av utlandsproduktionen i EU som exporteras till Sverige ligger på 13 procent, dvs. över snittet för kandidatländerna och världen som helhet. Den är emellertid betydligt lägre för södra EU än för norra EU (5 procent jämfört med 14 procent).

Vi kan alltså konstatera att när det gäller andelen av dotterbo-

lagens produktion som exporteras följer kandidatländerna snittet för världen relativt väl, men ligger betydligt under den andel vi finner för länderna i EU. Det ligger naturligtvis nära till hands att förvänta sig att ett EU-medlemskap skulle medföra ökade exportandelar även för kandidatländerna (jfr Lankes och Venables, 1996). En konsekvens av ett fullvärdigt medlemskap är att säkra tillgången till de viktiga exportmarknaderna i väst. Borttagandet av gränskontroller kan också förväntas reducera kostnaderna för att exportera till EU-länderna betydligt. Samtidigt har kandidatländerna relativt god tillgång till arbetskraft, och därmed skulle de bli mer attraktiva som värdländer för relativt arbetsintensiv exportproduktion avsedd för de nuvarande EU-länderna. Dessutom skulle utländska företag, som söker underleverantörer i regionen, finna det mer motiverat att göra det mer långsiktiga åtagande som det innebär att etablera ett dotterbolag i stället för att lägga ut kontrakt till ett fristående bolag.

När exportorienterade direktinvesteringar leder till export till hemlandet uppstår en situation där importkonkurrens genereras av landets egna företag. Frågan om huruvida denna importkonkurrens skadar den inhemska arbetskraften genom nedpressade löner och minskad sysselsättning blir därigenom än mer angelägen att besvara än när det gäller importkonkurrens från utländskt ägda företag.

Det finns ett antal studier som försöker uppskatta effekten av direktinvesteringar på hemländernas sysselsättning. I synnerhet finns det ett antal studier som är baserade på amerikanska data (t.ex. Slaughter, 1995, Brainard och Riker, 1997). Dessa studier finner inget stöd för hypotesen att en sysselsättningsexpansion i de utländska dotterbolagen skulle ha en negativ effekt på sysselsättningen i USA. Slaughter (1995) finner till och med en svag, positiv effekt, dvs. en ökning av sysselsättningen i de utländska dotterbolagen förknippas med en svag ökning av sysselsättningen hemma. Detta hänger samman med att samtidigt som viss produktion kanske flyttas ut till det utländska dotterbolaget, ökar också efterfrågan på varor och tjänster tillverkade i hemlandet. Brainard och Riker (1997) finner att det starkaste negativa förhållandet finns mellan sysselsättningen i olika dotterbolag. En ökning av sysselsättningen i utländska dotterbolag har starkast negativ effekt på sysselsättningen i andra utländska dotterbolag, framför allt sådana

som är lokaliserade till länder med liknande faktoruppsättningar. Deras resultat pekar på att det kan finnas ett negativt förhållande mellan sysselsättningen i utländska dotterbolag och sysselsättningen i hemlandet, men att detta förhållande gäller utländska dotterbolag som är förlagda till andra rika, industrialiserade länder. När det gäller sysselsättningen i dotterbolag lokaliserade till låglöneländer tycks den i första hand ersätta sysselsättning i dotterbolag förlagda till andra låglöneländer.

En slutsats som kan dras från dessa studier är att i den mån det uppstår negativa effekter på sysselsättningen och reallönen inom EU av att EU-företag ökar sina investeringar i kandidatländerna, kan detta förväntas drabba länderna i södra Europa (Grekland, Portugal och Spanien) snarare än länderna i norra Europa. Länderna i södra Europa är de som har den faktoruppsättning som är mest lik den i länderna i Central- och Östeuropa. I den mån sysselsättningen i de central- och östeuropeiska dotterbolagen ersätter sysselsättning i dotterbolag inom EU, lär den därför i första hand göra det för de dotterbolag som är lokaliserade till dessa länder.

Fri arbetskraftsrörlighet

Ett av de mest kontroversiella områdena när det gäller effekterna av en östutvidgning av EU är den fria rörligheten för arbetskraften. Skillnaderna i reallön mellan öst och väst är mycket stor, vilket i sig skapar starka incitament för arbetskraft i öst att migrera till väst. Med en omfattande migration av arbetskraft från öst till väst skulle utbudet på arbetskraft i väst komma att öka och lönerna därmed att pressas nedåt.

I den mån den potentiella arbetskraftsinvandringen från öst leder till fallande reallöner i väst kommer också priserna att falla, vilket gagnar konsumenterna. Även om den inhemska arbetskraften har en del att förlora på att behöva konkurrera med invandrad arbetskraft som är villig att arbeta till lägre löner, uppstår således samtidigt en vinst för arbetskraften i egenskap av konsumenter genom att varor och tjänster blir billigare.

En östutvidgning kommer dock inte nödvändigtvis att ge upphov

till stora sänkningar av reallönerna i EU-länderna. Även om skillnader i reallön mellan ursprungsland och mottagarland utgör den främsta orsaken till migration, spelar läget på arbetsmarknaden en viktig roll. Ju högre arbetslöshet i ursprungslandet och ju fler vakanser i mottagarlandet, desto mer omfattande migration. Ett arbetsmarknadsläge där arbetslösheten är hög och vakanserna få har således en hämmande inverkan på invandringen.

Reglerna för arbetskraftsrörlighet inom EU är sådana att den som avser att flytta i princip skall ha ordnat arbete innan han eller hon flyttar. Det finns visserligen möjligheter att vistas i annat EU-land medan man söker arbete, men enligt reglerna är denna möjlighet tidsbegränsad. Incitamenten att utnyttja denna möjlighet kan emellertid förväntas vara relativt starka. Eftersom det råder mycket stora skillnader i reallöner mellan kandidatländerna och vissa av EU-länderna blir den förväntade ökningen i livsinkomst hög trots att sannolikheten för att verkligen hitta ett arbete i väst är låg.

Individens möjligheter att bjuda under gängse löner är dock begränsad på stora delar av arbetsmarknaden i väst. Lönerna sätts genom förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, där fackföreningarnas lönekrav visserligen begränsas av risken för att de egna medlemmarna skall bli arbetslösa men knappast påverkas av att det finns ett stort potentiellt arbetsutbud bestående av arbetskraft från öst. Situationen på arbetsmarknaderna i EU karakteriseras således inte av att utbud och efterfrågan bestämmer reallönen, vilket skulle medföra att en ökning av utbudet genom invandring från öst leddes till fallande reallöner. I stället karakteriseras den av att reallönen sätts i förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivare, vilket innebär att förändringar i utbudet endast påverkar arbetslösheten, såvida de inte direkt påverkar fackföreningarnas lönekrav.

Man kan emellertid tänka sig att en mer betydande arbetskraftsinvandring från öst sker i situationer där efterfrågan på arbetskraft i väst stiger så kraftigt att det blir svårt att möta denna efterfrågan med inhemsk arbetskraft. Invandringen skulle då komma att bli konjunkturberoende så att arbetskraft flyttar från öst till väst då det råder högkonjunktur i väst, för att sedan kanske flytta tillbaka när konjunkturläget försämras.

Vad som kan förväntas hända på sikt beror helt på vad som händer på arbetsmarknaderna i de nuvarande EU-länderna och hur snabbt reallönerna förbättras i kandidatländerna. Arbetslösheten i Västeuropa har varit hög under lång tid. Detta förklaras vanligtvis med att omfattande regleringar och välfärdssystem lett till en låg flexibilitet på arbetsmarknaden och en situation där negativa efterfrågestörningar får en negativ inverkan på sysselsättningen under lång tid.¹² För att förbättra arbetsmarknadsläget i Västeuropa skulle det därmed behövas avregleringar och en reformering av välfärdssystemen. Detta gäller inte minst i samband med bildandet av en monetär union, då det kommer att ställas ökade krav på flexibilitet på arbetsmarknaden (jfr Lundborg, 1998). Det är emellertid uppenbart att detta är ett område där det redan visat sig vara politiskt sett mycket svårt att genomföra reformer. Det blir knappast lättare när reformerna förknippas med en ökning av invandring från öst.

Även om vi på kort sikt knappast kan förvänta oss någon betydande invandring av arbetskraft till de reglerade arbetsmarknaderna i väst, är det sannolikt att de delar av arbetsmarknaderna som inte är reglerade kommer att dra till sig immigranter från öst. I Sverige är det t.ex. i princip möjligt för mycket små företag att stå utanför kollektivavtalen och de kan därför anställa arbetskraft till löner som ligger under avtalslöner. Dessutom kommer invandringen av egenföretagare att vara fri. Som egenföretagare är det möjligt att utföra arbete till en ersättning som ligger under det som motsvaras av avtalade löner. Eftersom de potentiella invandrarna kommer att vara villiga att utföra uppdrag till ersättningar som ligger under vad de inhemska egenföretagarna generellt sett är beredda att göra, kan man förvänta sig att ersättningarna faller inom sektorer där invandring av egenföretagare kan bli betydande. Sådana sektorer är framför allt olika tjänstebranscher, som bygg- och städbranschen. Detta är branscher som redan nu tycks dra till sig en del svart arbetskraft från kandidatländerna. Med en östutvidgning kommer denna verksamhet att legaliseras (jfr SOU 1997:153, s. 73–75).

12. Detta brukar omtalas i termer av persistensproblem på arbetsmarknaden (se Lindbeck, 1996).

En fråga som är av betydelse för att bedöma effekterna av invandringen är vilken typ av arbetskraft man kan förvänta sig flyttar i första hand – hög- eller lågutbildad? Det finns skäl att tro att högutbildad arbetskraft, som tekniker och ingenjörer, har starka incitament att flytta från öst till väst. Dels är deras utsikter att finna arbete i väst troligtvis större än den lågutbildade arbetskraftens, inte minst genom att arbetsmarknaderna för denna typ av arbetskraft vanligen är mer flexibla. Dels råder åtminstone än så länge en relativt sammanpressad lönestruktur i kandidatländerna som begränsar de högutbildades inkomstmöjligheter där. För EU-länderna kan invandring av högutbildade från öst medföra betydande vinster, eftersom de då drar nytta av de investeringar i utbildningar som har gjorts utan att behöva betala för dem. För Sveriges del verkar det dock inte särskilt sannolikt att landet skulle bli mottagare av stora mängder högutbildad arbetskraft från öst. Eftersom Sverige har en mer sammanpressad lönestruktur än de andra EU-länderna är det troligt att den högutbildade arbetskraften från öst i första hand söker sig till andra EU-länder.

För kandidatländerna kan utvandringen av arbetskraft vara kostsam. I den mån det framför allt är högutbildade som flyttar till väst uppstår s.k. brain drain. Inte bara förlorar de intäkterna av de investeringar i utbildning som gjorts, utan dessutom kan produktiviteten hos den arbetskraft som blir kvar falla när de högutbildade flyttar. Den motvikt till en sådan utveckling som kan finnas är att en friare handel samt inflöden av kapital och know-how leder till höjda reallöner i öst. Därmed minskar också incitamenten för arbetskraften att migrera till väst. En fortgående liberalisering av varu- och kapitalmarknaderna bör således kunna mildra de potentiella problem som en omfattande migration kan skapa (jfr Layard m.fl., 1994).

Effekter på EU:s budget

Flera av de studier av en östutvidgning av EU som har genomförts pekar på stora effekter på EU:s budget. Med nuvarande regler skulle utgiftssidan i budgeten öka kraftigt vid en östutvidgning.

EU har emellertid redan aviserat vissa förändringar i jordbruks- och regionalpolitiken som mildrar effekten på budgeten. Därigenom tycks det vara möjligt att åtminstone under en begränsad tid inkorporera kandidatländerna i EU utan att genomföra omfattande reformer av jordbruks- och regionalpolitiken (se SOU 1997:156, kap. 8).

En förändring som aviserats är att det skall ske ytterligare nedskärningar i det prisstöd som ges till jordbrukssektorn. Utgifterna för regionalpolitiken skall dessutom endast öka gradvis och kommer inte att få överstiga 4 procent av BNP i ett land. Därtill anges i Agenda 2000 att vissa undantag kommer att göras för de nya medlemsländerna. När det gäller jordbruksstödet kommer t.ex. bönderna i de nya medlemsländerna inte att få del av det direkta inkomststödet, dvs. det stöd som utgår direkt till individen och inte ges som en extra intäkt på det som produceras och säljs.

På sikt torde det dock bli svårt att särbehandla länderna i öst. Som fullvärdiga medlemmar i EU har de all anledning att kräva att bli behandlade utifrån samma kriterier som övriga EU-länder. Baldwin m.fl. (1997) beräknar effekterna på EU:s budget och finner att en utvidgning med de fem länderna i den första förhandlingsrundan (Estland, Polen, Tjeckien, Slovenien och Ungern) ökar nettoutgifterna i budgeten med knappt 7 miljarder ECU, eller knappt 7 procent av den beräknade budgeten för 1999. En utvidgning med alla tio kandidatländer beräknas öka nettoutgifterna med drygt 15 miljarder ECU, eller drygt 15 procent av budgeten för 1999. Dessa beräkningar är gjorda utifrån en analys om hur de nya medlemsländerna kommer att påverka de politiska besluten på detta område. De ligger dock mycket nära vad som beräknats i andra mer konventionellt upplagda studier (se Baldwin m.fl., 1997, s. 149–167).

Ökningen av nettoutgifterna i budgeten kan skapa ett tryck på jordbruks- och regionalpolitiken som tvingar fram reformer på detta område. Eftersom EU:s nuvarande jordbruks- och regionalpolitik enligt de flesta bedömare är förenad med ett stort samhällsekonomiskt slöseri, kan detta snarast ses som en indirekt positiv effekt av en östutvidgning. Östländernas inträde kan tvinga fram reformer på områden där det hittills varit politiskt omöjligt att nå samhällsekonomiskt motiverade lösningar.

Det är också viktigt att betona att de ekonomiska effekterna av en östutvidgning inte fångas av förändringarna i EU:s budget. De viktiga ekonomiska effekterna utgörs av sådant som hur resursallokeringen, kapitalbildningen och tillväxten påverkas. Effekterna på budgeten visar endast hur inkomsttransfereringarna mellan EU-länderna påverkas. Även om en östutvidgning leder till att nuvarande EU-länders nettobidrag till budgeten ökar är det således inte liktydigt med att utvidgningen är en förlustaffär för dessa länder.

Det är emellertid mycket svårt att kvantifiera de samhällsekonomiskt relevanta intäkterna och kostnaderna. Hur skall vi kunna sätta kronor och ören på sådana subtila effekter som att handelsliberalisering kan leda till att resurserna i större utsträckning används där de gör störst nytta? I den ekonomiska litteraturen brukar s.k. beräkningsbara allmän-jämviktsmodeller användas för detta ändamål. Nästa avsnitt kommer därför att ägnas åt en diskussion av vilka resultat denna typ av studier genererat när det gäller östutvidgningen.

Sammantagna intäkter av och kostnader för en östutvidgning

Den metod som ofta används för att studera effekterna av ekonomisk integration av olika slag är att utgå från allmän-jämviktsmodeller av ekonomin och sätta numeriska värden på vissa parametrar. Sedan genomför man olika experiment i modellen, exempelvis en sänkning av tullar eller andra handelshinder. Resultaten i termer av samhällsekonomiska vinster eller förluster kan då vanligen specificeras som ett visst antal procentenheter av nationalinkomsten. Det innebär att denna metod ger kvantitativa uppskattningar av ibland mycket komplexa effekter.

När man diskuterar resultaten från denna typ av studier bör man hålla i minnet att beräkningarna utgår från mycket förenklade modeller. De kvantifierade resultaten från enskilda studier bör därför väga relativt lätt. Resultaten från ett flertal olika studier av samma politikförändring kan dock ändå ge en fingervisning om den förväntade storleksordningen på effekterna.

När det gäller den europeiska integrationen har ett flertal studier genomförts där denna metod använts (t.ex. Baldwin, Forslid och Haaland 1996, Gasiorek, Smith och Venables 1991, 1992, Haaland 1992, Haaland och Norman 1992, 1995). Under senare tid har också ett antal studier av effekterna av en östutvidgning genomförts (t.ex. Rollo och Smith 1993, Gasiorek, Smith och Venables 1994, Winters och Wang 1994, Brown, Deardorff, Djankov och Stern 1997, Baldwin m. fl. 1997). Dessa studier har visserligen genererat varierande resultat, men något slags konsensus tycks råda om att det finns potentiellt sett stora vinster att hämta för kandidatländerna, medan det endast finns marginella effektivitetsvinster för de nuvarande EU-länderna. Därmed skulle effekterna på EU:s budget vara de kanske ändå mest kännbara för EU-länderna.

Gasiorek m.fl. (1994) studerar endast effekterna av en ökning av öst-väst-handeln och finner att effekterna på produktion, välfärd och faktorpriser är helt marginella i de nuvarande EU-länderna. De noterar dock att Tyskland tycks utgöra ett specialfall genom att det påverkas mer än de andra länderna. Detta antas bero på Tysklands historiska band och geografiska närhet till Central- och Östeuropa.

Baldwin m.fl. (1997) och Brown m.fl. (1997) studerar mer direkt effekterna av en östutvidgning. De antar att gränskontroller och kvarvarande handelshinder tas bort samt att kandidatländerna anammar de tullar gentemot icke-medlemsländer som i dag tillämpas inom EU. I studien av Baldwin m.fl. (1997) antas t.ex. en 10-procentig minskning av de reala handelskostnaderna, ett borttagande av alla tullar samt att de central- och östeuropeiska länderna omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt deras beräkningar ökar realinkomsten i kandidatländerna med 1,5 procent, medan ökningen i EU-länderna är 0,2 procent.¹³ Brown m.fl. (1997) finner att realinkomsten i kandidatländerna ökar med mellan 3,8 och 7,3 procent, medan ökningen för EU-länderna hamnar mellan 0,1 och 0,2 procent.¹⁴

13. De kandidatländer som innefattas i beräkningarna är Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.

14. I denna studie ingår endast Tjeckien, Ungern och Polen av de central- och östeuropeiska länderna.

De flesta studier tar inte med effekterna på EU:s budget i sina beräkningar. Ett undantag är Keuschnigg och Kohler (1997) som analyserar effekterna av en östutvidgning för Österrike. De finner att effektivitetsvinsterna av östutvidgningen överväger de kostnader som får bäras genom ökade transfereringar till östländerna. Sammantaget beräknar de välfärdsökningar motsvarande mellan 0,6 och 0,8 procent av BNP per år för Österrike. Österrike är visserligen ett land som har starkare ekonomiska band till kandidatländerna än många andra EU-länder och därigenom har relativt sett mer att vinna på en östutvidgning. Även Sverige med sina starka band till de baltiska staterna kan dock förväntas ha mer att vinna än flera av de andra EU-länderna.

De studier som refererats till här behandlar effekterna på inkomstnivån av en östutvidgning. Det som kan ge riktigt stora samhällsekonomiska vinster är dock en ökning av den långsiktiga tillväxttakten. Även en mycket liten sådan kan på sikt föra ekonomin till en betydligt högre nivå vad gäller levnadsstandarden. Finns det då något som talar för att en östutvidgning kommer att medföra en ökning av den långsiktiga tillväxttakten? För de nuvarande EU-länderna kan man nog anta att effekten på tillväxten blir i det närmaste obefintlig, men för kandidatländerna kan det finnas en mer betydande effekt. Det finns en hel del som talar för att tillväxten i länder med mindre avancerad produktion kan öka genom att de öppnar sig mot rika industriländer. Genom att handelskontakterna ökar och utländska företag etablerar sig i mindre utvecklade regioner ökar förutsättningarna för att teknisk kunskap och know-how sprids. Detta kan leda till ökad ekonomisk tillväxt. För de forna öststaterna tillkommer dessutom något som kanske är ännu viktigare för den långsiktiga tillväxttakten: ett inträde i EU innebär att länderna tillförsäkras en utveckling mot marknadsekonomi. Storleksordningen på sådana effekter är dock i det närmaste omöjlig att beräkna. Sambanden är här alltför komplexa för att kunna fångas i någon enkel analys.¹⁵

15. I en ekonometrisk studie visar Henrekson, Torstensson och Torstensson (1997) att europeisk integration hittills tycks ha ökat tillväxttakten för de inblandade länderna med cirka en halv procentenhet.

Östutvidgningen och reformer i kandidatländerna

En fråga som bör diskuteras är i vilken utsträckning en garanti om ett EU-medlemskap är bra eller dåligt för reformtakten i kandidatländerna. På detta område finns det två olika sätt att resonera. Till att börja med kan ett EU-medlemskap förbättra möjligheterna att bedriva en fortsatt reformpolitik i de central- och östeuropeiska länderna. Detta kan ske om EU-medlemskapet leder till en snabb förbättring av det ekonomiska läget, exempelvis genom att den trovärdighet som krävs för att internationella investerare skall placera i regionen uppnås. Utan medlemskap och utan snabba och synbara förbättringar av det ekonomiska läget kan i stället ett utbrett missnöje med reformpolitiken uppstå. Detta skulle äventyra processen mot inte bara marknadsekonomi utan också demokrati.

Mot detta kan man emellertid ställa uppfattningen att reformtakten snarast kan komma att sakta ned i samband med att landet accepteras som medlem i EU. Enligt detta resonemang verkar just utsikterna om ett EU-medlemskap som en motor i reformprocessen. Genom att hänvisa till de krav som ett EU-medlemskap ställer på landet kan de politiska svårigheterna med att genomföra genomgripande reformer hanteras lättare. Den dag då det står klart att landet kommer att bli medlem i EU, förloras emellertid denna möjlighet och motorn i reformprocessen stannar.

Medan utsikterna om ett EU-medlemskap således kan underlätta de politiska besluten om fortsatta reformer, kan garantier för ett EU-medlemskap förbättra de ekonomiska förutsättningarna för att genomföra dem. Den önskvärda timingen av förhandlingsstarten, vid vilken det i princip står klart att landet kommer att accepteras som fullvärdig medlem, beror då på en avvägning mellan vinsterna av att upprätthålla det politiska trycket på reformer och eventuella förluster av att det ekonomiska läget försämras och därigenom skapar svårigheter för reformarbetet (Berglöf och Roland 1998).

Detta talar emot en lösning där samtliga eller flertalet av kandidatländerna accepteras som medlemmar i EU samtidigt. Det skulle innebära att man inte utnyttjade möjligheterna att använda

utsikterna om ett EU-medlemskap som ett ankare för reformarbetet inom kandidatländerna. Det är emellertid viktigt att det görs klart vilka kriterier som man bör kräva att kandidatländerna uppfyller för att kunna accepteras som fullvärdiga medlemmar. Exempelvis har det påtalats att kommissionens krav på att länderna skall klara av "konkurrenstrycket" inom unionen är svårt att förstå eftersom det inte utgår från någon vedertagen teori (se Torstensson, 1997b). Det är också viktigt att de länder som lämnas utanför den första förhandlingsrundan garanteras inträde i ett senare skede, förutsatt att de då uppfyller de kriterier som fastställs (jfr Berglöf och Roland 1998).

Är en östutvidgning önskvärd?

Det står helt klart att en östutvidgning kommer att få mycket stora konsekvenser för såväl samarbetet inom den europeiska unionen som för länderna i öst. Att integrera länder med produktionsförutsättningar, samhällsliga institutioner och politiska traditioner som skiljer sig såpass mycket från de nuvarande medlemsländernas skapar problem som inte varit aktuella vid tidigare EU-utvidgningar. Sammantaget visar dock genomgången i detta kapitel att de potentiella vinsterna av att dessa länder accepteras som fullvärdiga medlemmar framstår som betydligt större än eventuella kostnader. Då har vi visserligen bortsett från hur själva beslutsprocessen inom EU kommer att påverkas av östutvidgningen. Detta är ett område där vi kan förvänta oss att det uppstår stora problem, men förhoppningsvis kan dessa problem hanteras genom att beslutsreglerna inom EU anpassas till den nya situationen.

Önskvärdheten av en östutvidgning står dock trots allt knappast att utröna i samhällsekonomiska kalkyler. Huvudargumentet för att ta in östländerna i EU är att detta bidrar till att skapa ett enat och fredligt Europa. De samhällsekonomiska effekterna av en östutvidgning är således inte avgörande för huruvida utvidgningen bör genomföras eller ej.

Som ofta inom politiken står här emellertid allmännyttan mot särintresset. Av detta kapitel framgår att en östutvidgning på det stora hela kan förväntas ha små, men positiva, effekter på de nu-

varande EU-ländernas ekonomier. Det framgår dock också att vissa grupper kan få bära en ekonomisk förlust som en konsekvens av de förändringar som en östutvidgning innebär. Diskussionen om östutvidgningens vara eller icke vara kommer säkerligen att föras i termer av vinnare och förlorare. För Europa som helhet tycks ändå svaret vara klart: En östutvidgning är önskvärd.

Referenser

- Baldwin, R. E., Forslid, R., Haaland, J. I. (1996), "Investment Creation and Diversion in Europe", *World Economy*, 19, s. 635–659.
- Baldwin, R. E., François, J., Portes, R. (1997), "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, 24, s. 125–176.
- Berglöf, E. & Roland, G. (1998), "The EU as an 'Outside Anchor' for Transition Reforms: Consequences of Eastern Enlargement for Reforms in Central and Eastern Europe", särskild bilaga till betänkandet av kommittén om samhällsekonomiska konsekvenser av EU:s utvidgning. SOU 1997:156.
- Berman, E. J., Bound, J., Griliches, Z. (1994), "Changes in the Demand for Skilled Labour Within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *Quarterly Journal of Economics*, 109, s. 367–398.
- Blomström, M. & Kokko, A. (1996), "Multinational Corporations and Spillovers", Handelshögskolan i Stockholm, Working Paper No 99.
- Blomström, M. & Kokko, A. (1997), "Regional Integration and Foreign Direct Investment", *NBER Working Paper* No 6019.
- Brainard, S. L. & Riker, D.A. (1997), "U.S. Multinationals and Competition from Low Wage Countries", *NBER Working Paper* No 5959.
- Brown D., Deardorff, A., Djankov S., Stern, R. M., (1997), "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: Implications for Germany and the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gasiorek, M., Smith, A., Venables, A. J. (1991), "Completing the Internal Market in the EC: Factor Demands and Comparative Advantage", i Winters, A. L. & Venables, A. J. (red.), *European integration: Trade and industry*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gasiorek, M., Smith, A., Venables, A. J. (1992), "'1992': Trade and Welfare

- A General Equilibrium Model”, i Winters, A. L. (red.) *Trade flows and trade policy after '1992'*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gasiorek, M., Smith, A., Venables, A. J. (1994), "Modelling the Effect of Central and East European Trade on the European Economy", *European Economy*, nr 6, s. 521–538.
- Grubel, H. G. & Lloyd, P. J. (1975), *Intra Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*. Macmillan, London.
- Haaland, J. I. (1992), "Comparative Advantage, Terms of Trade and Welfare Effects of European Integration: Some Preliminary Assessments", *Scandinavian Journal of Economics*, 94, s. 373–391.
- Haaland, J. I., Norman, V. D., Rutherford, T., Wergeland, T. (1988), "VE-MOD: A Ricardo–Heckscher–Ohlin–Jones Model of World Trade", i Haaland, J. I. & Norman, V. D. (red.), *Modelling trade and trade policy*. Blackwell, Oxford och New York.
- Haaland, J. I. & Norman, V. D. (1992), "Global Production Effects of European Integration", i Winters, L. A. (red.), *Trade flows and trade policy after '1992'*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Haaland, J. I. & Norman, V. D. (1995), "Regional Effects of European Integration", i Baldwin, R. E., Haaparanta, P., Kiander, J. (red), *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hagen von, J. (1997), "The Political Economy of Eastern Enlargement of the EU", i Ambrus-Lakatos, L. (red.), *Coming to Terms with Accession*, Forum Report of the Economic Policy Initiative, nr 2, CEPR, London.
- Halpern, L. (1995), "Comparative Advantage and Likely Trade Pattern of the CEECs", i Faini, R. & Portes, R. (red.), *EU Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*, CEPR, London.
- Hamilton, C. & Winters, L. A. (1992), "Opening up International Trade with Eastern Europe", *Economic Policy*, 14, s. 77–116.
- Helpman, E. & Krugman, P. R. (1985), *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Henrekson, M. Torstensson, J., Torstensson, R. (1997), "Growth Effects of European Integration", *European Economic Review*, 41, s. 1537–1557.
- Kemp, M. C. & Wan, H. Y. (1976), "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions", *Journal of International Economics*, 6, s. 95–97.
- Keuschnigg C. & Kohler, W. (1997), "Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria?", stencil. Institute for Advanced Studies, Wien.

- Lankes, H.-P. & Venables, A. (1996), "Foreign Direct Investment in Economic Transition: the Changing Pattern of Investments", *Economics of Transition*, 4, s. 331–347.
- Layard, R., Blanchard, O., Dornbusch, R., Krugman, P.R. (1994), *Invandringen från Öst*. SNS Förlag, Stockholm.
- Lindbeck, A. (1996), "Sysselsättningsproblemet i Västeuropa", *Ekonomisk Debatt*, 24, s. 535–553.
- Lundborg, P. (1998), "The Free Movement of Labor Between Sweden and the New EU Members", särskild bilaga till betänkandet av kommittén om samhällsekonomiska konsekvenser av EU:s utvidgning. SOU 1997:156.
- Markusen, J. R. (1995), "The Boundaries of Multinational Firms and the Theory of International Trade", *Journal of Economic Perspectives*, 9, s.169–189.
- Markusen, J. R. (1998), "Multinational Enterprises and the Theories of Trade and Location", i Braunerhjelm, P. & Ekholm, K. (red.), *The Geography of Multinational Firms*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Markusen, J. R., Melvin, J. R., Kaempfer, W. H., Markus, K. E. (1995), *International Trade: Theory and Evidence*. Mc-Graw Hill, New York.
- Rollo, J. & Smith, A. (1993), "The Political Economy of Eastern European Trade with the European Community: Why so Sensitive?", *Economic Policy*, 16, s. 140–181.
- Slaughter, M. (1995), "Multinational Corporations, Outsourcing, and American Wage Divergence", *NBER Working Paper No 5253*.
- SOU 1997:156, *Ett större och bättre Europa? Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – samhällsekonomiska konsekvenser*. Stockholm.
- Södersten, B. (1978), *Internationell ekonomi*, 2:a uppl. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Torstensson, J. (1997a), "Sverige i den internationella ekonomin", i Södersten, B. (red.), *Marknad och politik*, 4:e uppl. SNS Förlag, Stockholm.
- Torstensson, J. (1997b), "EU:s kriterier är fel", DN Debatt, 4 augusti.
- UNCTAD (1997), *World Investment Report 1997*. FN, New York.
- Winters, L. A. & Wang, Z. K. (1994), *Eastern Europe's International Trade*. Manchester University Press, Manchester.
- Wood, A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality*. Clarendon Press, Oxford.
- World Bank (1997), *World Development Indicators*, CD-ROM.