



Ett större och bättre Europa

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN
OM EU:S UTVIDGNING
– SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER

SOU 1997:156

Ref K
Occ 50



Statens offentliga utredningar
1997:156
Finansdepartementet

Ett större och bättre Europa?

EU:s utvidgning:
Samhällsekonomiska effekter

Slutbetänkande av Utredningen om de
samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning
Stockholm 1997

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 23 januari 1997 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet, statsrådet Åsbrink, att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av EU:s utvidgning. Som särskild utredare tillsattes docent Johan Torstensson. Fil lic Peter Svensson blev sekreterare i utredningen. Utredningen har namnet EU:s utvidgning - samhällsekonomiska effekter.

Tre svenska och två utländska experter har bidragit till utredningen. Dessa är docent Erik Berglöf, fil dr Karolina Ekholm, professor David Greenaway, docent Per Lundborg och professor Gerard Roland. Deras arbete har resulterat i tre bakgrundsrapporter samt till bidrag i enskilda kapitel. Per Lundborg och Karolina Ekholm har gett direkta bidrag till alla aspekter av utredningen. Erik Berglöf, David Greenaway och Gerard Roland har tillsammans författat två bakgrundsrapporter till utredningen. Bakgrundsrapporterna redovisas, tillsammans med en engelsk sammanfattning till utredningen och en uppsats av Per Lundborg, i en särskild bilaga till utredningen. Där experterna i stället gett direkta bidrag till ett kapitel anges detta vid kapitlets början. För slutsatser och bedömningar i utredningen svarar dock alltid utredaren själv.

Utredningen utgör en av sju utredningar som belyser EU-utvidgningens konsekvenser ur olika perspektiv. Utöver denna samhällsekonomiska utredning omfattar denna serie utredningar om konsekvenserna för säkerhetspolitiken, och den gemensamma jordbrukspolitiken, regional - och strukturpolitiken, miljön och personers fria rörlighet vad avser arbetskraft samt inrikes- och rättsligt samarbete.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 1996

Johan Torstensson

/Peter Svensson

Innehållsförteckning

1	Utredningens syfte och metod	9
1.1	Uppdraget.....	11
1.2	Kommentarer och metod.....	11
1.3	Något om forskningen.....	13
1.4	Frågeställningar och studiens uppläggning.....	15
2	De central- och östeuropeiska ländernas ekonomiska utveckling och relationerna med väst under efterkrigstiden* .	18
2.1	Planekonomiernas ekonomiska utveckling och relationerna med väst 1945-1989.....	19
2.2	Ekonomiska reformer i CÖEL och relationer med väst efter 1989.....	29
3	Internationell handel.....	43
3.1	Handelspolitiska förändringar av ett EU-medlemskap.....	43
3.2	Komparativa fördelar och nettohandel.....	44
3.3	Stordriftsfördelar, produktdifferentiering och inombranschhandel	57
3.4	Handelsvolymerna	62
3.5	Slutsatser	65
4	Den fria invandringens effekter på svensk arbetsmarknad	69
4.1	Inledning	69
4.2	Incitamenten att utvandra från kandidatländerna.....	70
4.3	Arbetskraftsefterfrågan, lönebildning och invandringens omfattning.....	71
4.4	Möjlig invandring trots dagens reglerade arbetsmarknad.	73
4.5	Efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige.....	75
4.6	Effekter på löner och inkomstfördelning.....	78
4.7	Invandring och stabiliseringspolitiken.....	79
4.8	Effekter på sysselsättning och arbetslöshet.....	79
4.9	Invandring, utbildning och demografiska effekter.....	80

4.10	Invandrarnas anpassning i Sverige och offentliga budgetar.....	81
4.11	Hur stor blir invandringen?.....	82
4.12	Slutsatser.....	82
5	Internationella investeringar och multinationella företag.....	85
5.1	Teori.....	85
5.2	Utländska direktinvesteringar: mönster och trender.....	91
5.3	Vilka faktorer påverkar mönstret för direktinvesteringar?.....	101
5.4	Marknadsorienterade eller exportinriktade direktinvesteringar i Central- och Östeuropa?.....	103
5.5	Effekter av direktinvesteringar på värdländerna.....	105
5.6	Effekter av direktinvesteringar på hemländerna.....	109
5.7	Effekter av direktinvesteringar på handelsmönstret.....	111
5.8	Förväntade effekter av en östutvidgning på direktinvesteringsflödena.....	113
5.9	Slutsatser.....	117
6	Kort- och medelfristiga välfärdseffekter.....	121
6.1	Vad säger EU-kommissionen?.....	122
6.2	En kvalitativ utvärdering av välfärdseffekter.....	122
6.3	Kvantitativa effekter av ett EU-medlemskap.....	127
6.4	Strukturumvandling och inkomstfördelning.....	133
6.5	Sammanfattning och slutsatser.....	141
7	Långsiktig tillväxt*	145
7.1	Bakgrund.....	146
7.2	Handel och tillväxt.....	147
7.3	Förväntade tillväxteffekter av regional handelsliberalisering.....	149
7.4	Faktorrörlighet och tillväxt.....	151
7.5	Tillväxt i Central- och Östeuropa.....	153
7.6	Slutsatser.....	154
8	Långsiktig tillväxt*	157
8.1	Bakgrund.....	158
8.2	Handel och tillväxt.....	159
8.3	Förväntade tillväxteffekter av regional handelsliberalisering.....	161
8.4	Faktorrörlighet och tillväxt.....	163

8.5	Tillväxt i Central- och Östeuropa.....	165
8.6	Slutsatser.....	167
9	EMU och utvidgningen	169
9.1	Effekter av en valutaunion.....	169
9.2	Vad krävs för att en valutaunion ska fungera?.....	170
9.3	Bör kandidatländerna gå med i EMU?.....	171
9.4	Slutsatser.....	172
10	Ekonomisk politik och politisk ekonomi i kandidatländerna..	173
10.1	Ett allmänt omdöme.....	174
10.2	Den ekonomiska situationen i kandidatländerna *	174
10.3	EU som ett politiskt stöd för kandidatländernas reformer.	185
10.4	Slutsatser.....	187
11	Sammanfattning och slutkommentarer.....	189
11.1	Internationell handel	192
11.2	Migration.....	196
11.3	Internationella investeringar och multinationella företag	199
11.4	Kort- och medelfristiga välfärdseffekter.....	204
11.5	Långsiktiga tillväxteffekter.....	207
11.6	Budgeten, jordbruket och regionalpolitiken.....	209
11.7	EMU och utvidgningen.....	211
11.8	Ekonomisk politik och politisk ekonomi i kandidatländerna	212
11.9	Är utvidgningen bra?	215
12	Referenser	219

1 Utredningens syfte och metod

Europa var under mer än fyra decennier delat i två delar, öst och väst, och de ekonomiska relationerna dem emellan var begränsade. Med förändringarna i Central- och Östeuropa, och med murens fall, kom Europa att påbörja vägen mot återförening. De central- och östeuropeiska länderna kom, om än i varierande takt och grad, att närma sig de demokratiska och marknadsekonomiska system som länge karaktäriserat länderna i Västeuropa. För de tidigare planekonomierna i öst fanns en stark strävan att integreras med väst, både av symboliska och av ekonomiska skäl. Även i väst fanns denna strävan till ekonomisk integration, inte minst av säkerhetspolitiska skäl. Ett första steg var de s.k. associations- eller Europaavtalen, som innebär en relativt betydande liberalisering av handeln mellan EU och Central- och Östeuropa.

De tidigare planekonomierna i Central- och Östeuropa har emellertid inte nöjt sig med dessa avtal utan ansöker nu om fullvärdigt medlemskap i den Europeiska unionen. Elva länder är s.k. kandidatländer. Dessa är: Ungern, Polen, Rumänien, Slovakien, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tjeckien och Slovenien. Vidare tillkommer en ansökan om medlemskap från Cypern.¹ Vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1992 förband sig unionens medlemmar att uppta de nya länderna, under förutsättning att dessa uppfyller kraven på att vara rättsstater och på att ha fungerande marknadsekonomier. Vid årsskiftet 1997–98 kommer också förhandlingar om medlemskap att inledas mellan kandidatländerna och EU.

Europa har därmed påbörjat en förändringsprocess som på sikt ganska dramatiskt kan förväntas förändra Europas ekonomi. I de nuvarande EU-länderna bor ca 340 miljoner människor. Kandidatländerna har sammanlagt en befolkning på knappt 100 miljoner. Hittills är inkomsten per innevånare också betydligt lägre i kandidatländerna än i genomsnittet av medlemsländerna i EU. En rimlig hypotes är därför att ekonomisk integration mellan Öst- och Västeuropa initialt

¹ I denna utredning kommer vi emellertid inte att analysera eller diskutera Cypern.

kan förväntas ge upphov till mer betydande effekter i kandidatländerna än i de nuvarande EU-länderna.

Detta betyder dock inte att effekterna på EU-länderna blir försumbara. Redan på kort sikt kan vissa effekter förväntas uppstå i många EU-länder, inklusive i Sverige. På längre sikt kan påverkan bli större, allt eftersom inkomsten stiger i kandidatländerna, och de därigenom blir viktigare handelspartner.

Om EU:s utvidgning bidrar till en ökad levnadsstandard i Östeuropa, och kanske också i de nuvarande EU-länderna, är detta 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 Östeuropa är långt ifrån stabila. Starka krafter är kritiska mot övergången till marknadsekonomi, och en del har också blivit mer skeptiska till systemet med politisk demokrati. Ett EU-medlemskap kan därmed stabilisera den demokratiska processen i Östeuropa både direkt och indirekt. Medlemskapet är i sig stabiliserande genom de krav som EU ställer, och de förpliktelser som unionen utlovar. Ett annat viktigt argument är också att eventuella effekter i form av förbättrad levnadsstandard kan bidra till demokratins stabilitet.

I denna utredning undersöker vi dock huvudsakligen de direkta ekonomiska effekterna av den ekonomiska integrationen mellan EU och kandidatländerna. Effekter som t.ex. åstadkoms genom ökad säkerhetspolitisk stabilitet diskuteras således endast i slutkapitlet.

Vi lägger stor vikt vid de förväntade samhällsekonomiska effekterna på Sverige, men vi är också intresserade av utvecklingen i de övriga EU-länderna och i Östeuropa. Vi använder Sverige som utgångspunkt och utgår från den mer specifikt svenska analysen. Sedan ställer vi frågan om det finns enskilda EU-länder för vilka effekterna av integrationen kan förväntas avvika från dem i Sverige.

Det är dock också viktigt att studera de förväntade effekterna på kandidatländerna. Utredningens huvudsyfte blir att utreda effekterna av fullvärdigt medlemskap. Vi kommer emellertid också att mer allmänt studera integrationseffekter, inklusive de s.k. Europaavtalen, samt vilka förändringar i medlemsländerna som kan underlätta för medlemskap.

I avsnitt 1.1 beskrivs utredningens uppdrag, medan de metoder som använts för att svara på de frågor som uppdraget ger upphov till presenteras i avsnitt 1.2. I avsnitt 1.3 redogör vi till viss del för forskningen inom detta område. Slutligen, i avsnitt 1.4, presenteras utredningens uppläggning.

1.1 Uppdraget

Denna utredning utvärderar således de samhällsekonomiska konsekvenserna av Europeiska unionens (EU:s) femte utvidgning. Av utredningens direktiv (Dir. 1997:13) framgår att i huvudsak två frågor ska analyseras.

- Vilka är de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning för Sverige och för EU som helhet? Särskilt bör effekterna analyseras för handels- och investeringsflödena mellan de berörda länderna/regionerna och för funktionen av EU:s inre marknad.
- Vilka konsekvenser får en utvidgning på den ekonomiska utvecklingen i kandidatländerna, och hur påverkas det fortsatta ekonomiska reformarbetet?

Av direktivet framgår det också att utredningen ska utgå från att alla elva kandidatländerna blir medlemmar i EU. Utredningen kan emellertid också analysera andra situationer, exempelvis att den första fasen av utvidgningen omfattar endast en del av kandidatländerna. Dessa två situationer bereder emellertid inte oss några större problem. Eftersom utredningen huvudsakligen syftar till att ge kvalitativa resultat kommer mindre skillnader i vilka länder som i första omgången blir medlemmar knappast att i någon större grad påverka våra resultat. Vi utgår i vår bedömning från att de ekonomiskt mer betydande kandidatländerna, i termer av t.ex. total BNP, kommer att bli EU-medlemmar i den första omgången.

I direktivet fastslås också att de områden som ”från svensk synpunkt är särskilt viktiga vad gäller vilka krav som skall ställas på kandidatländerna” skall identifieras. Vidare framgår det att ”de frågor som är av speciellt intresse gäller effekterna av den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetskraft, övergripande tillväxteffekter samt EMU:s betydelse för de nya medlemmarna”, samt att ”utredaren bör beakta möjligheten av övergångslösningar samt reformering av viktiga politiska områden.”

1.2 Kommentarer och metod

I direktiven framgår det att ”resultaten bör företrädesvis presenteras som kvalitativa resonemang,” och att ”internationella och svenska studier av ovanstående frågeställningar bör tillvaratas”.

Begäran i direktivet är rimlig. Kvantitativa bedömningar av de samhällsekonomiska effekterna av utvidgningen är svåra att göra, och inte bara "eftersom flera faktorer och förutsättningar för utvidgningen i dag inte är kända" (som sägs i direktiven). Kvantitativa bedömningar är generellt svåra att göra med existerande vetenskapliga metoder i nationalekonomi.

Det finns ett antal skäl till detta. Till att börja med är det, vilket nämns nedan, ofta mycket svårt att förutse det skeende och de förutsättningar som ska ligga till grund för de kvantitativa bedömningarna. Det är emellertid inte den enda invändningen mot kvantitativa utvärderingar. Den viktigaste invändningen är, trots allt, att den ekonomiska vetenskapen ännu inte är så utvecklad att kvantitativa bedömningar kan göras med någon större säkerhet.

Det finns visserligen s.k. beräkningsbara allmänna jämviktsmodeller (Computable General Equilibrium Models, vanligen kallade för CGE-modeller i den vetenskapliga litteraturen), som kan användas för kvantitativa bedömningar av ekonomisk-politiska förändringar. Dessa bedömningar kan vara högst värdefulla, genom att de ger vissa indikationer på storleksordningen av de kvalitativa effekter som har identifierats i teoretiska modeller.

Nackdelen med dessa modeller är också uppenbara. De bygger på givna teoretiska modeller och därmed en given ekonomisk struktur. I CGE-modellerna testas således inte modellstrukturen utan den antas gälla. Att tillämpa en CGE-modell innebär att den ekonomiska strukturen begränsas. Detta är en självklarhet. Därför ska även resultat från CGE-modeller tolkas med stor försiktighet, och i synnerhet när vissa förutsättningar är okända. Detta betyder dock inte att arbete med denna typ av modeller är oviktigt. I utvärderingen av de sammanlagda välfärdseffekterna av EU-utvidgningen kommer vi att lägga relativt stor vikt vid dessa modeller.

Sådana modeller utgör således ett värdefullt komplement till andra typer av analyser. Trots detta har utredningen valt att inte använda egna beräkningar som tagits fram med hjälp av CGE-modeller. Däremot kommer vi att gå igenom, granska och använda resultat från CGE-modeller som framkommit i den internationella forskningen.

Utgångspunkten för vår analys är dock välkända teoretiska modeller som presenteras på ett översiktligt sätt. Vi frågar oss sedan vilka skäl, om det finns några, som skulle kunna finnas till att de teoretiska slutsatserna från de konventionella modellerna inte skulle kunna tillämpas på Östeuropa och på relationerna mellan öst och EU.

Därefter presenterar vi empiriska studier för vart och ett av våra intresseområden. Enligt direktivet ska utredningen i mycket använda

tidigare vetenskapliga studier, snarare än att presentera nya resultat. I utredningen har vi emellertid också uppnått ett antal egna resultat. Detta har delvis skett genom utredningens eget arbete, men också genom att ett antal bakgrundsrapporter har producerats för utredningen.

I direktivet framgår också att "vid bedömning av medlemskapet skall utgångspunkten tas i de s.k. associationsavtalen", vilket är ett skäligt krav. Om kandidatländernas medlemskap av någon anledning kraftigt skulle fördröjas verkar det knappast troligt att de tidigare avtalen skulle hotas. Det är därför rimligt att göra jämförelsen med Europa-avtalen.

Det är dock inte helt enkelt att studera "den ytterligare tillväxt och handel" som uppkommer vid medlemskap genom att använda kvalitativa resonemang. En anledning är att skillnaden mellan medlemskap och associationsavtal på många områden är relativt små. När kvalitativa resonemang tillämpas blir skillnaderna mellan de två inte alltid möjliga att bedöma (och givetvis inte heller med de relativt trubbiga kvantitativa redskap som finns tillgängliga). Att avtalen har relativt långa övergångsperioder, och att effekterna av avtalen knappast kan mätas gör bedömningen än svårare.

Vi har därför tolkat direktivet på följande sätt. I vissa fall är skillnaden mellan avtal och medlemskap relativt små, i andra fall är de betydande. Detta beror framför allt på att associationsavtalen inte varit i kraft under så lång tid att de ännu är möjliga att utvärdera med någon större exakthet. Vidare kan det inom utredningens allmänna ramar motiveras att det finns ett intresse av en beskrivning av mer generella integrationseffekter, inkluderande effekterna av både Europaavtalen och fullvärdigt medlemskap.

Men i de fall, och det finns ett antal sådana (som vi beskriver i de följande kapitlen), där avtalen skiljer sig mer avsevärt från medlemskapen kommer vi att beskriva och analysera detta mer ingående. Det gäller i synnerhet vissa s.k. känsliga (enligt EU:s definition) branscher. Det finns emellertid också andra skillnader som är viktiga att beakta, som t.ex. att medlemskap innebär faktorrörlighet.

1.3 Något om forskningen

I huvudsak ska utredningen "bygga på svensk och internationell forskning". Även om vi trots det kommer att bidra med vissa egna nya studier är det uppenbart att andras forskning med nödvändighet kommer att dominera utredningen. Det kan därför vara på sin plats att något diskutera denna.

Länge dominerades forskningen om Östeuropa, och dess ekonomier och ekonomiska relationer med västvärlden, av specialister på vad som kallats "östekonomi". Det ansågs att traditionella ekonomiska metoder inte gick att tillämpa på planekonomierna i Östeuropa. Skälet var framförallt att de antaganden som traditionell teori bygger på inte verkade speciellt fruktbara att använda, eftersom planekonomiernas struktur så avsevärt skilde sig från marknadsekonomiernas.

Självfallet var detta i stort sett en korrekt bedömning. En annan anledning till en speciell östekonomi var knappheten på ekonomisk information. För att få tillgång till den begränsade information som trots allt fanns krävdes ofta speciella språkkunskaper. Informationen behövde också ofta filtreras: en filtrering som krävde specialkunskaper om de östeuropeiska samhällssystemen.

Ibland kunde man kanske dock tycka att specialiseringen gick för långt. En viss systematik fanns säkerligen också i de östeuropeiska ekonomiernas strukturer. Även om dessa t.ex. säkerligen inte resulterade i samhällsekonomisk rationalitet, hade kunskaper i teoretisk nationalekonomi ändå kunnat vara användbara. Empiriskt hade konventionella nationalekonomiska metoder i högre grad kunnat användas.

Låt oss ge ett konkret exempel: användandet av regressionsanalys för att studera handeln mellan Östeuropa och andra länder. Här fanns empiriska data att tillgå från västvärlden. Även om det knappast kunde antas att traditionella handelsmodeller skulle ha samma förklaringsvärde i handeln mellan öst och väst, som i andra handelsflöden, var det ändå av intresse att undersöka storleken på avvikelserna från det som predikteras av traditionella modeller och om, slutligen, det fanns någon systematik i avvikelserna. Ett par studier visade faktiskt på fruktbarmheten i att använda konventionella metoder för att analysera handeln mellan Central - och Östeuropa och Väst (se kapitel 3). Dessa metoder kunde emellertid inte alltid generaliseras till andra områden. Av exemplen framgår dock att den s.k. östekonomin även före murens fall ibland hade vunnit på att använda konventionella ekonomiska metoder.

Efter murens fall kom inte bara studieobjektet utan också metoderna att studera Östeuropa och dess relationer till väst. I stället för snäva specialister kom nationalekonomer att i allt större utsträckning att inrikta sig på forskning också om Östeuropas ekonomier. Traditionella teorier och metoder har också kommit att användas i allt större omfattning.

Skillnaden mot förr är uppenbar: nu handlar det om att ekonomer, väl tränade i etablerade metoder, väljer att analysera transition och

Östeuropas ekonomi, på samma sätt som andra ekonomer specialiserar sig på t.ex. offentlig eller internationell ekonomi. Det är dock inte ofta forskare specialiserar sig på enbart östekonomi utan de har ofta andra forskningsområden också. Det är således så att forskningen om transition och Östeuropas ekonomier på ett dramatiskt sätt närmat sig den nationalekonomiska forskningens huvudfråga.

En aspekt av de första årens moderna östforskning är värd att betonas: den har ofta varit i huvudsak inriktad på frågor som har direkt relevans för den ekonomiska politiken, men har sällan gått riktigt på djupet. Detta är naturligt och har varit väl motiverat. De dramatiska förändringarna i öst tvingade forskarna till analyser som snabbt kunde leda fram till ekonomisk-politiska slutsatser. Det är vidare naturligt att ett nytt forskningsområde till att börja med kommer att domineras av relativt enkla teoretiska resonemang och deskriptiv statistik, snarare än av formella teoretiska modeller och användandet av avancerade ekonometriska metoder.

I ett antal studier har man visserligen redan tillämpat mer avancerade metoder. Generellt gäller dock ändå att 1990-talets forskning varit inriktad på mycket direkt policy-relevans och att den har tillämpat relativt enkla metoder. Detta är av värde för denna utredning, som också är direkt orienterad mot ekonomisk politik.

Här är det också på sin plats att betona att forskningen i framtiden i större omfattning måste inriktas på mer djuplodande analyser. I synnerhet gäller detta i frågan om Östeuropas ekonomiska integration med omvärlden. Forskningen på detta område kan ge viktiga resultat med betydelse för framtiden. Detta ligger emellertid i stort sett utanför utredningens ram. Bristen på mer formella vetenskapliga studier har dock i någon mån gjort att vi tvingats förlita oss något mer på egna studier än vad som framställs av direktivet.

1.4 Frågeställningar och studiens uppläggning

I kapitel 2 beskriver vi de central- och östeuropeiska kandidatländernas (CÖELs) historia, medan de fortfarande var planekonomier. Vi redogör också för den inställning EU och övriga Västeuropa hade till dessa länder. Lika viktigt i detta avsnitt är de central- och östeuropeiska ländernas hållning till EU. Här kommer inställningen i det förra Sovjetunionen självklart att få en framträdande roll, eftersom den utrikespolitiska situationen var sådan att CÖELs före 1989 inte i någon större utsträckning kunde utforma en självständig politik gentemot EU.

Ett andra huvudsyfte med detta kapitel är att lägga en grund för analysen i de följande kapitlen genom att beskriva några bakgrundsfakta om kandidatländerna. Vi kommer först att kortfattat diskutera deras utveckling sedan 1989. Här beskriver vi också en del grundläggande fakta, såsom statistik på BNP, tillväxt och inriktning på handel och investeringsflöden. En kortfattad beskrivning av EU:s och kandidatländernas ekonomiska politik på de områden som är av speciell relevans för utredningen, såsom handelspolitiken, är också en central del av kapitel 2.

Av direktivet framgår det att utvecklingen av den internationella handeln ska vara en av huvudpunkterna i utredningen. Kapitel 3 behandlar därför utförligt internationell handel. Investeringar är en annan av huvudpunkterna i direktivet. Kapitel 4 behandlar internationell migration. Visserligen finns inget uttalat direktiv som direkt anger migrationens betydelse, men utredningen har i uppdrag att analysera effekterna av rörlighet för arbetskraft. Kapitel 5 ägnas åt analys av investeringar, med speciell betoning på utländska direktinvesteringar, eftersom dessa kan förväntas spela en central roll. Två faktorer komplicerar något uppläggningsen av kapitel 3–5. Handel, migration, investeringar och tillväxt är ofta relaterade till varandra.

Med utgångspunkt från kapitel 3–5 kan vi i kapitel 6 mer generellt utvärdera de s.k. kort- (statiska) och medelsiktiga välfärdseffekterna av utvidgningen, dvs. de välfärdseffekter som uppstår när allokeringen av tillgängliga resurser anpassats till de nya förhållandena (kort sikt), och när också kapitalstocken tillåts anpassa sig (lång sikt). En analys av potentiella långsiktiga tillväxteffekter är ett viktigt inslag i utredningsdirektivet, och kapitel 7 ägnas därför åt dessa effekter. Sådana effekter kan t.ex. uppstå genom snabb teknologiöverföring.

I kapitel 3–7 utelämnar vi i huvudsak effekterna av ett antal viktiga, men ytterst svåröversägbare faktorer som jordbruk och regionalpolitik. Dessa behandlas i kapitel 8. EMU och utvidgningen behandlas endast på ett övergripande sätt i kapitel 9. Anledningen till detta är att de allmänna aspekterna av frågan redan behandlats på ett utomordentligt sätt av den s.k. EMU-utredningen (SOU 1996:158). De mer specifika aspekterna vad gäller kandidatländerna och EMU är svåra att analysera, eftersom de bakomliggande förhållandena är svåra att identifiera. Även av en mer allmänt hållen analys kan man emellertid dra klara slutsatser.

Medan kandidatländerna i kapitel 3–7 behandlas vid sidan av de nuvarande medlemsländerna, kommer fokus i kapitel 10 att helt vara på dessa. Här görs en beskrivning av den ekonomiska utvecklingen och det ekonomiska läget i kandidatländerna. I kapitlet analyseras också hur förhandlingar och senare medlemskap på reformtakten i kandidatländerna. Detta är ett centralt tema i direktivet och behandlas utförligt i

en bakgrundsrapport av Erik Berglöf och Gerard Roland. Delar av rapporten sammanfattas i kapitel 10, men rapporten bör också läsas som ett komplement till kapitlet.

I kapitel 11, slutligen, sammanfattar vi studien och drar slutsatser. Detta kapitel kan läsas fristående från kapitel 1–10.

2 De central- och östeuropeiska ländernas ekonomiska utveckling och relationerna med väst under efterkrigstiden*

I syfte att lägga en grund för analysen i kommande kapitel, ger vi i detta kapitel en historisk tillbakablick på de ekonomiska relationerna mellan kandidatländerna och väst efter det andra världskriget. Vi redogör också kortfattat för kandidatländernas ekonomiska utveckling under perioden. Något paradoxalt kom relationerna med väst under större delen av perioden att domineras av ett land som inte ansöker om medlemskap, det förra Sovjetunionen, eftersom kandidatländerna fram till 1989 ingick i Sovjetunionens intressesfär. Möjligheterna till en mer självständig hållning gentemot västvärlden var därmed små, och efter det andra världskrigets slut inleddes en 45 år lång period av försämrade relationer mellan Öst- och Västeuropa.

Även om den mest drastiska effekten av Sovjetunionens hegemoni i öst var förbudet för dess medborgare att röra sig fritt, innebar järnridån också att övriga kontakter med väst minimerades. Detta kom kanske tydligast till uttryck på det ekonomiska området. Även om fundamentala ekonomiska faktorer inte kunde förhindras att spela en roll, var de politiska beslutens inverkan på de ekonomiska relationerna mellan öst och väst stor. Trots geografisk och kulturell närhet, utgjorde handel och kapitalflöden mellan de båda blocken endast en mycket liten del av världsekonomin. Vid sidan om det planekonomiska systemets oförmåga att på ett effektivt sätt allokera resurser i en alltmer komplex ekonomi, bidrog östblockets ekonomiska isolering till de strukturella ekonomiska problem som i slutet av 1980-talet ledde till kommunismens sammanbrott i Central- och Östeuropa.

* Detta kapitel har skrivits av Peter Svensson. För åsikter och bedömningar ansvarar emellertid utredaren.

2.1 Planekonomiernas ekonomiska utveckling och relationerna med väst 1945-1989

I detta kapitel beskrivs relationerna mellan de central- och östeuropeiska länderna² (CÖEL) och väst under perioden från det andra världskrigets slut till sovjetväldets sammanbrott i CÖEL 1989. Efter som den politiska kollapsen till stor del orsakades av ekonomiska förhållanden, är det också nödvändigt att kortfattat beskriva den ekonomiska utvecklingen i Central- och Östeuropa. På grund av dess politiska och ekonomiska dominans i regionen inkluderas även Sovjetunionen i framställningen. Relativt stor vikt läggs vid den ekonomiska samarbetsorganisationen Council for Mutual Economic Assistance (CMEA).³ Denna organisation dikterade, inom ramen för det planekonomiska systemet, i stor utsträckning de ekonomiska relationerna mellan CÖEL och väst. Vi börjar med att kortfattat beskriva hur dessa relationer utvecklades efter det andra världskrigets slut.

CMEA och östblockets ekonomiska isolering

Östblockets ekonomiska isolering var den logiska följden av att Sovjetunionen var det land som kom att utmana USAs dominans efter det andra världskrigets slut. I centrum för de båda supermakternas intresse stod Europa. Med sovjetiskt stöd lyckades kommunistpartier i Central- och Östeuropa, trots svagt folkligt stöd, att gradvis överta regeringsmakten. Samtidigt agerade USA för att förhindra att kommunistpartier kom till makten i en rad västeuropeiska länder.

I takt med att Sovjetunionen och USA stärkte sitt inflytande, påverkade de politiska händelserna i hög grad de ekonomiska relationerna mellan öst och väst. USAs lansering av Marshallplanen 1947 uppfattades av Sovjetunionen som en aggressionshandling, och erbjudanden från USA om att delta i samarbetet avvisades. Att Stalin även såg till att de central- och östeuropeiska satellitstaterna hölls utanför Marshallplanen markerade både Sovjetunionens dominerande ställning i regionen och inledningen till det kalla kriget. Som motvikt till vad som sågs som USAs försök att dominera Europa inledde Stalin

² I CÖEL ingår före 1991 av Polen, Tjeckoslovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien. Efter 1991 ingår även Estland, Lettland, Litauen samt Slovenien. Efter delningen 1992 ersätter Tjeckien och Slovakien Tjeckoslovakien.

³ En annan förkortning är COMECON.

upprättandet av ett sovjetiskt-östeuropeiskt ekonomiskt system. I detta syfte bildades 1949 CMEA. Vid den tidpunkten hade de central- och östeuropeiska länderna i stort sett fullbordat omvandlingen till plan-ekonomier. Kollektiviseringen av jordbruket skulle dröja ytterligare ett par år.

Eftersom CMEA konstruerades av Sovjetunionen i första hand för att främja politiska syften, kom organisationens ekonomiska funktioner i andra hand. Någon sovjetisk motsvarighet till Marshallplanen för Central- och Östeuropa introducerades heller aldrig. Tvärtom tvingade Sovjetunionen till sig resurser för att bygga upp den egna ekonomin efter det andra världskriget. Särskilt drabbade detta de forna fienderna Bulgarien, Rumänien, Ungern och Östtyskland.

En viktig följd av Stalins taktik var att unilaterala och jämbördiga relationer mellan medlemmarna i CMEA aldrig kunde etableras. I stället byggdes bilaterala relationer upp med Sovjetunionen som nav. Övriga medlemmar emellan tilläts endast bilaterala avtal inom specifika områden. I själva verket motverkades ekonomiskt samarbete och effektiv arbetsfördelning. Försök att upprätta närmare samarbete mellan de central- och östeuropeiska medlemmarna av CMEA stoppades av Sovjetunionen.

Efter Stalins död förändrades i Sovjetunionen synen på arbetsfördelning, decentralisering och specialisering. Trots att förändringarna i praktiken var få, lades under denna period grunden för reformer inom CMEA. Dessa genomfördes efter Bresnjevs maktövertagande, och perioden 1964-68 karakteriserades av avspänning med väst och reformer inom CMEA. Sovjetunionen minskade sin kontroll och tillät satellitstaterna att själva experimentera med ekonomiska reformer. I CÖEL utnyttjades tillfället till att minska centraliseringen och öka spelrummet för marknadsmekanismer.

Det skulle visa sig att det fanns gränser för den sovjetiska toleransen. Efter Pragvåren 1968 hårdnade Sovjetunionens attityd åter och reformerna återkallades av politiska skäl. Den planekonomiska styrningen och inslaget av tvång gentemot de central- och östeuropeiska satellitstaterna ökade återigen. Möjligheterna till mer självständiga kontakter med väst minskade samtidigt. CMEA behöll i stort sett detta utseende tills *perestrojkan* i Sovjetunionen ledde till en ny reformvåg.

Ekonomisk utveckling i CÖEL

under efterkrigstiden Under åren efter det andra världskrigets slut infördes gradvis ett ekonomiskt system av sovjetisk modell i de central-

och östeuropeiska länderna. Exempelvis fastställdes för handeln mellan CMEA-medlemmar typ av vara, kvantitet och destination administrativt på central nivå och enskilda medlemsländer beordrades att producera specifika varor. Därmed skapades en industristruktur som till stora delar speglade politiska motiv snarare än de ekonomiska förutsättningarna i medlemsländerna. På grund av den inneboende trögheten i ett lands industristruktur, påverkades därmed också handelsmönstren för lång tid framöver. Denna aspekt är ett viktigt inslag i den bedömning av framtida handelsmönster som görs i kapitel 3.

Elimineringen av prismekanismer och budgetrestriktioner samt andra planeekonomiska inslag, påverkade den ekonomiska utvecklingen i regionen. Att de negativa effekterna på sikt övervägde, får idag anses vara en icke kontroversiell bedömning. Trots detta synes tillväxten, med undantag för åren närmast efter det andra världskriget, ha varit relativt stabil fram till slutet av 1970-talet om man utgår från de flesta beräkningar som gjorts. Tabell 2.1 visar tillväxttakten i världen, i OECD, samt i CMEA under 1950-, 60- och 70-talen.

Tabell 2.1: Årlig ekonomisk tillväxttakt i världsekonomin (procent).

Grupp av länder	1950-1960	1960-1970	1970-1980
Världen	4,9	5,3	4,3
OECD	4,1	5,3	3,5
CMEA	6,0	5,0	5,5

Källa: Bond & Klein (1985).

Siffrorna i tabellen tyder på att tillväxten var högre i öst än i väst både under 1950-talet och 1970-talet (6,0 procent respektive 5,5 procent att jämföras med 4,1 procent respektive 3,5 procent för OECD), medan tillväxten under 1960-talet i stort sett var den samma i de båda ländergrupperna (cirka 5 procent). Man bör emellertid komma ihåg att skattningar av tillväxt i planeekonomierna är behäftade med stor osäkerhet och att de ofta överdriver tillväxttakten i jämförelser med motsvarande beräkningar för väst. Detta hänger både samman med beräkningsmetoden i officiella källor, där tjänstesektorn exkluderas, och med att det är svårt att uppskatta tillväxt i ekonomier som inte baseras på prismekanismer. Siffrorna i tabell 2.1 ska därför inte tolkas bokstavligt, utan ses som relativt grova indikatorer. Man bör också komma ihåg att öststaterna växte från en lägre nivå.

Både av politiska och ekonomiska skäl prioriterades den tunga industrin. Från att i början av 1950-talet ha producerat 18 procent av världens totala industriproduktion var östblockets andel 1970 30

procent. På grund av kollektiveringens effekter och prioriteringen av industrin hade däremot jordbruket ofta stora problem. När jordbruksproduktionen i Sovjetunionen föll under 1970-talet, tvingades CÖEL att i allt större utsträckning vända sig västerut för import av livsmedel. Jordbrukets ineffektivitet skulle därmed bidra till de problem som så småningom ledde till de politiska omvälvningarna 1989.

Den huvudsakliga förklaringen till att en relativt hög tillväxttakt kunde uppnås var den höga investeringstakten, framför allt inom den tunga industrin. För att möjliggöra investeringsökningarna pressades den privata konsumtionen tillbaka. Tillväxten resulterade således inte i en lika hög välfärdsökning. En jämförelse av exempelvis reallönerna i öst och väst visar tydligt att skillnaderna i välfärd förblev mycket stora. Exempelvis var 1990 månadslönerna drygt tio gånger högre i väst än de i öst (Layard m.fl. 1994).

Av skäl som beskrivs nedan sjönk investeringarna drastiskt i början av 1980-talet, vilket påverkade tillväxten negativt. Följaktligen var tillväxten under 1980-talet i genomsnitt lägre än under föregående decennier. I tabell 2.2 visas officiella siffror för ekonomisk tillväxt, industriproduktion, samt jordbruksproduktion i CÖEL under 80-talet. Tillväxten verkar under decenniet ha legat kring 2,5%, för att 1989 sjunka till 0,5 procent (se emellertid not 1 i tabellen).

Tabell 2.2: Produktion i CÖEL 1981-1990, genomsnittlig årlig förändring (procent)

CÖEL	1981- 1985	1986- 1989	1986	1987	1988	1989
NMP ¹	2,2	2,6 ⁴	4,6	3,2	3,1	0,5 ⁴
Industriproduktion ²	2,8	2,7 ⁴	4,6	3,5	3,5	0,3 ⁴
Jordbruksproduktion	1,1 ³	1,0 ⁴	5,3	-0,8	1,4	1,0 ⁴

Källa: UN (1990).

¹ Net material product. Mått på nationalprodukt i de socialistiska länderna. Inkluderar ej tjänster, vilket medför en tendens till överskattning av tillväxttakten i jämförelse med beräkningar av BNP.

² Brutto

³ Årlig förändring av genomsnittlig produktion över fem år i förhållande till genomsnittlig produktion föregående fem år.

⁴ Exklusive Rumänien.

Handelsrelationer mellan CÖEL och väst

För att underlätta kommande kapitels bedömning av framtida handelsmönster, ägnas detta avsnitt åt att kortfattat beskriva handelsrelationerna mellan CÖEL och väst fram till 1989. Även om variationer förekommer, karaktäriseras perioden av den ringa handeln blocken emellan. I och med att CMEA bildades bröts de flesta ekonomiska förbindelser med väst. Den mycket restriktiva handelspolitik som blev följden av Stalins påbudna strävan efter självförsörjning, medförde att allt handelsutbyte med omvärlden strängt reglerades. I praktiken förbjöds också investeringar från västerländska företag. Orsakerna var både ekonomiska - att minska medlemsländernas ekonomiska sårbarhet för ekonomiska och politiska förändringar i väst - och betingade av politisk prestige. De ekonomiska relationerna mellan öst och väst påverkades hädanefter i stor utsträckning av politiska händelser. Försämrade förbindelser och minskad handel i samband med 1950-talets kalla krig, Kuba-krisen 1961, och Sovjetunionens intervention i Afghanistan 1979, varvades med perioder av försiktig normalisering, främst tioårsperioden från mitten/slutet av 1960-talet, den s.k. *détente*-perioden. Å andra sidan hade exempelvis den politiska avspänningen under 1960- och 1970-talen ekonomiska orsaker. Särskilt i Sovjetunionen ansågs det att kapprustningen tog för stora resurser i anspråk, och att en politisk normalisering var nödvändig av ekonomiska skäl.

Västeuropas relationer med östblocket var mindre restriktiva än USAs under hela efterkrigstiden. Exempelvis understödde många västeuropeiska regeringar export till östländer under 1970-talet. Anledningen var att större ekonomiska värden stod på spel, samtidigt som de politiska fördelarna av en hårdare linje får antas ha värderats lägre än i USA. Denna mjukare linje ledde vid en rad tillfällen till allvarliga slitningar inom västalliansen.

Trots skillnaderna gentemot USAs hårda linje, förde Västeuropa under större delen av perioden en restriktiv handelspolitik gentemot östblocket. Förutom den gemensamma yttre tullmuren tillämpade EG särskilda kvantitativa restriktioner och antidumpningsåtgärder mot planekonomierna. Eftersom majoriteten CMEA-länder inte var medlemmar i GATT, kunde protektionistiska åtgärder introduceras utan att något formellt brott mot internationella avtal begicks.

Effekterna av den förda politiken på båda sidor om järnridån framgår av att handeln mellan östblocket och Västeuropa endast utgjorde 2 procent av världshandeln under det tidiga 1960-talet. Trots svängningar skulle den låga nivån i stort sett bibehållas de närmaste 30 åren. I tabell 2.3 visas CMEA-ländernas andel av OECDs import under

perioden 1970-1982. I genomsnitt utgjorde denna cirka 3 procent under perioden, medan CÖELs andel under samma period var cirka 1,5 procent. Som andel av Västeuropas import var nivån ungefär en procentenhet högre. Tabellen visar att Central- och Östeuropas andel av OECDs import minskade under 1970-talet och början av 1980-talet, samtidigt som Sovjetunionens andel ökade. Minskningen av handeln med väst under 1970-talet var tydligast i Bulgarien och Polen. I början av 1980-talet utgjorde importen från CÖEL drygt en procent av OECDs totala handel.

På grund av ekonomiernas olika storlek var öst-västhandeln betydligt viktigare för östländerna. I tabell 2.4 redovisas handeln med OECD som andel av CMEA-ländernas totala handel under perioden 1970-1982. OECD utgjorde knappt 25 procent av CÖELs exportmarknader under denna period, samtidigt som CÖELs import från OECD utgjorde strax under 30 procent av den totala importen. Ungern, Polen och Rumänien var de länder som hade den största andelen handel med Väst under perioden.

Tabell 2.3: OECD-ländernas import från CMEA som andel (procent) av total import 1970-1982¹

År	Bulga- rien	Tjecko- slo- vakien	Öst- tysk- land ²	Ungern	Polen	Rum- änien	CÖEL	Sovjet- unionen	CMEA
1970	0,11	0,32	0,18	0,24	0,47	0,24	1,56	1,26	2,82
1971	0,10	0,33	0,17	0,23	0,48	0,25	1,56	1,23	2,80
1972	0,09	0,32	0,17	0,27	0,51	0,27	1,63	1,18	2,80
1973	0,09	0,31	0,16	0,27	0,52	0,27	1,62	1,31	2,93
1974	0,07	0,26	0,16	0,23	0,49	0,27	1,49	1,45	2,94
1975	0,07	0,28	0,18	0,21	0,54	0,28	1,56	1,52	3,08
1976	0,07	0,25	0,16	0,21	0,54	0,29	1,53	1,61	3,14
1977	0,07	0,25	0,15	0,22	0,51	0,25	1,44	1,60	3,04
1978	0,07	0,25	0,16	0,22	0,50	0,26	1,45	1,58	3,03
1979	0,08	0,24	0,14	0,22	0,45	0,29	1,43	1,76	3,19
1980	0,07	0,23	0,15	0,21	0,41	0,25	1,32	1,80	3,13
1981	0,06	0,21	0,17	0,19	0,28	0,27	1,19	1,87	3,03
1982	0,06	0,22	0,19	0,19	0,27	0,22	1,15	2,10	3,25

Källa: OECD Statistics of Foreign Trade.

¹15 OECD länder: Österrike, Belgien, Västtyskland, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Sverige, Schweiz, Storbritannien, Kanada, USA och Japan.

² Exklusive handel med Västtyskland.

Tabell 2.4: OECD-ländernas andel (procent) av CMEAs utrikes-handel 1970-1982

Land	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>CMEA ländernas export</i>									
Bulgarien	14,2	9,3	10,4	9,6	9,8	14,4	15,8	13,4	11,4
Tjeckoslovakien	20,3	19,8	18,2	18,4	18,0	19,9	21,8	19,6	17,8
Östtyskland	21,9	22,4	24,3	20,6	19,7	20,8	24,1	27,4	29,0
Ungern	27,2	21,8	31,5	29,4	30,4	33,2	35,1	30,2	30,0
Polen ¹	28,4	31,5	32,0	31,3	31,3	31,1	34,4	36,9	32,7
								29,5	
Rumänien	31,9	34,7	34,7	30,2	32,8	36,1	35,4	35,7	33,1
CÖEL	23,7	24,0	25,4	23,5	23,7	25,7	27,6	25,9	25,4
Sovjetunionen	18,7	25,5	28,0	26,5	24,4	29,5	32,0	30,2	29,8
CMEA	21,6	24,7	26,5	24,9	24,0	27,5	29,7	28,0	27,7
<i>CMEA ländernas import</i>									
Bulgarien	19,1	23,6	18,4	15,6	15,0	15,5	17,2	20,0	16,6
Tjeckoslovakien	24,5	24,6	24,9	23,5	23,2	24,1	24,4	22,1	19,0
Östtyskland	26,7	29,0	31,8	26,4	25,4	30,8	30,5	29,5	27,3
Ungern	27,1	27,4	36,6	37,4	39,6	38,4	40,2	40,2	36,5
Polen ¹	25,8	49,3	48,9	43,3	40,5	37,9	35,0	37,2	30,9
								28,9	
Rumänien	39,5	43,4	36,2	36,7	39,3	35,7	31,0	32,2	23,2
CÖEL	26,7	33,9	34,6	31,2	30,9	31,0	30,1	28,4	25,0
Sovjetunionen	24,1	36,4	37,7	33,0	31,8	35,0	35,4	34,4	33,5
CMEA	25,7	35,0	35,8	31,9	31,3	32,7	32,4	31,2	29,3

Källa: Levcik & Stankovsky (1985).

¹ Nedre siffran för 1981, i "Foreign Exchange Zloty", är jämförbar med föregående års siffror; övre siffran, i Zloty, är jämförbar med senare siffror.

Ännu 1988 gick endast 15 procent av östblockets export till EG, medan denna handel utgjorde cirka 6 procent av EGs import. Motsvarande siffra för Central- och Östeuropa var 3 procent (CEPR 1990). För OECD var andelarna lägre. Att denna nivå låg under den naturliga bekräftas av resultat från s.k. gravitationsmodeller. I dessa studier visas att handeln mellan CÖEL och EU under slutet av 1980-talet låg på mellan en tredjedel och en femtedel av sin naturliga nivå (Collins & Rodrik 1991, Wang & Winters 1991 och Baldwin 1994). För en diskussion om dessa resultat, se kapitel 3.

Växande externa obalanser i CÖEL under 1970- och 1980-talen

Förändringarna i handelsvolymerna under efterkrigsperioden påverkades både av strukturella ekonomiska problem och av de motåtgärder som vidtogs i CÖEL. Detta avsnitt ägnas åt att beskriva dessa problem, vilka mot slutet av 1980-talet även skulle få politiska konsekvenser.

Under 1970-talet försökte CMEA-länderna komma till rätta med sjunkande produktivitet genom ökad import av insatsvaror och maskiner från väst. Detta bidrog i hög grad till de handelsbalansunderskott som var utmärkande för CÖELs handel med väst under stora delar av perioden fram till CMEAs sammanbrott. Den låga produktionen av jordbruksprodukter förstärkte underskotten. Mellan 1970 och 1975 ökade importen från OECD som andel av CÖELs totala import från 27 procent till 34 procent (se tabell 2.4). Eftersom tillväxttakten i exporten från de Central- och Östeuropeiska länderna till OECD samtidigt var obefintlig, steg underskotten i handelsbalansen. I tabell 2.5 visas CÖELs handelsbalans med OECD 1970, 1975 och 1978-1989. Mellan 1970 och 1975 växte underskottet från 239 miljoner till 4.289 miljoner USD. Handelsbalansunderskotten stabiliserades dock och sjönk något under andra hälften av 1970-talet. Andra problem uppstod emellertid i form av växande statsskulder.

Tabell 2.5: CÖELs handel med OECD, 1970, 1975 och 1977-1982 (milj USD, löpande priser)

År	Import	Export	Balans
1970	3 767	3 528	-239
1975	13 432	9 143	-4 289
1978	16 574	12 816	-3 759
1979	19 233	16 229	-3 004
1980	20 737	18 093	-2 644
1981	17 210	15 394	-1 816
1982	13 195	13 999	804
1983	12 252	14 132	1 880
1984	11 998	15 985	3 987
1985	12 915	15 669	2 754
1986	15 351	17 114	1 763
1987	17 349	19 524	2 176
1988	19 177	21 138	1 961
1989	21 285	22 315	1 030

Källa: The Vienna Institute for Comparative Economic Studies (1992).

Tabell 2.6: Statsskulder i CÖEL 1971-1979 (brutto, mdr USD)

Land	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Bulgarien	0,7	1,0	1,0	1,7	2,6	3,2	3,7	4,3	4,5
Tjeckoslovakien	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,9	2,6	3,2	4,0
Östtyskland	1,4	1,6	2,1	3,1	5,2	5,9	7,1	8,9	10,1
Ungern	1,1	1,4	1,4	2,1	3,1	4,0	5,7	7,5	7,8
Polen	1,1	1,6	2,8	4,6	8,0	11,5	14,0	17,8	20,5
Rumänien	1,2	1,2	1,6	2,7	2,9	2,9	3,6	5,2	6,9
Jugoslavien	3,2	3,9	4,7	5,4	6,6	7,9	9,5	11,8	15,0
Totalt	9,3	11,3	14,4	20,8	29,6	37,4	46,2	58,7	68,7

Källa: Aldcroft & Morewood (1995).

Underskotten i bytes- och handelsbalansen finansierades med lån i utlandet. Bland annat som ett resultat av det stora inflödet av kapital från OPEC-länderna under perioden, var placeringsbehovet hos västerländska banker stort, och öststaterna beviljades stora krediter. CÖEL kunde därmed upprätthålla en förhållandevis hög importnivå till priset av ökande statsskulder. I tabell 2.6 visas graden av nominell skuldsättning i CÖEL under åren 1970-1979. Fördelningen av krediter var politiskt betingad i den meningen att den i stor utsträckning speglade graden av självständighet gentemot Sovjetunionen. Utlandslånen växte okontrollerat, särskilt i Polen, och Sovjetunionen saknade resurser att undsätta sina satellitstater. Det var uppenbart att CÖELs ekonomiska beroende av väst hade ökat markant under 1970-talet.

Samtidigt som skuldsättningen ökade, utformades i CÖEL efter mitten av 1970-talet medvetna strategier för att reducera bytesbalansunderskotten. På grund av skiftande efterfrågeförhållanden i väst, var möjligheterna till ökad export begränsade till vissa perioder. I stället tvingades de central- och östeuropeiska länderna, exempelvis efter den första oljekrisen, tidvis att medvetet minska sin import. Till följd av den höga importandelen för investeringar, och på grund av att minskad privat konsumtion hade ett högre politiskt pris, valdes strategin att skära ner på investeringstakten.

I tabell 2.7 visas investeringstakten i CÖEL mellan 1951 och 1984. Från en hög nivå sjönk den årliga investeringstakten från mitten av 1970-talet, och mellan 1976 och 1980 ökade investeringarna endast med 2,7 procent per år, vilket kan jämföras med 10,8 procent under 1971-1975. När dessa åtgärder inte var tillräckliga sänktes nivåerna, och i början av 1980-talet sjönk investeringarna i samtliga CÖEL. De ekonomiska problemen innebar att bankers vilja i väst att ge CÖEL krediter minskade, vilket ytterligare reducerade CÖELs import från väst. Mellan 1979 och 1982 sjönk de central- och östeuropeiska ländernas import från väst med drygt 10 procent i fasta priser och trots

Tabell 2.7: Bruttoinvesteringar i CÖEL, genomsnittlig årlig förändring (procent), fasta priser

Land	1951- 1955	1956- 1960	1961- 1965	1966- 1970	1971- 1975	1976- 1980	1981- 1984
Bulgarien	12,8	17,1	7,9	12,5	8,6	4,0	3,6
Tjeckoslovakien	9,6	13,3	2,0	7,2	8,2	3,5	-1,2
Östtyskland	17,8	14,9	4,8	10,0	4,8	3,4	-0,7
Ungern	1,3	13,0	5,6	10,6	6,9	2,2	-4,1
Polen	11,1	9,0	6,7	8,1	17,5	-3,0	-5,3
Rumänien	18,3	13,7	11,3	11,2	11,5	8,5	-0,6
Östeuropa	11,6	12,7	6,0	9,5	10,8	2,7	-1,6

Källa: UN (1985).

minskad efterfrågan i väst gav åtgärderna resultat i form av överskott i bytesbalansen med väst - det första sedan 1960-talet. Central- och Östeuropa uppvisade ett överskott på 804 miljoner dollar i handelsbalansen med Västeuropa 1982 och under de efterföljande två åren mer än fördubblades handelsbalansöverskottet årligen (se tabell 2.5). Ett par år in på 1980-talet började den totala handelsvolymen åter att öka och överskottet i CÖELs handel med väst bibehölls under hela årtiondet.

Ekonomisk stagnation och politisk kollaps

De ekonomiska problemen i de central- och östeuropeiska länderna under 1980-talet förvärrades, med viss fördröjning, av den andra oljeprischocken 1979. Även om CÖEL lyckades vända underskotten i handeln med väst, växte handelsbalansunderskotten med Sovjetunionen. En viktig orsak var de stigande oljepriserna. Eftersom Sovjetunionen inledningsvis skyddade CÖEL från dessa prisförändringar genom att sälja olja under världsmarknadspriset, sköts problemen upp till en bit in på 1980-talet. Sovjetunionens egna ekonomiska problem medförde emellertid att arrangemanget efter några år upphörde, vilket ledde till en kraftig försämring av CÖELs bytesförhållande. Problemen förvärrades av att de central- och östeuropeiska ekonomierna under 1980-talet var alltför ineffektiva och fokuserade på tung industri för att kunna möta sovjetisk efterfrågan. I försök att öka exportkapaciteten hölls inhemsk konsumtion tillbaka ytterligare.

Åtgärderna för att komma tillrätta med de externa obalanserna innebar inte någon långsiktigt hållbar lösning på de ekonomiska problemen. De ekonomiska svårigheterna ledde till försämrad levnadsstandard och ökade den politiska och sociala oron. Insikten om att genomgripande ekonomiska reformer krävdes för att rädda systemet

växte sig samtidigt starkare. Förutom dessa interna problem banade utvecklingen i Sovjetunionen under mitten av 1980-talet vägen för förändringar. Sovjetunionen började alltmer se samarbetet med CÖEL som en ekonomisk belastning. Från att som hårdför segrarmakt efter det andra världskriget ha tilltvingat sig resurser från de länder som hamnade innanför dess intressesfär, hade Sovjetunionen förvandlats till ekonomisk stöttepelare för CMEA, som till ofördelaktiga priser bytte sina exportvaror mot undermåliga produkter från övriga medlemmar. Även om det ursprungliga skälet till detta agerande var att göra satellitstaterna ekonomiskt beroende av den sovjetiska ekonomin, samt att i möjligaste mån dämpa missnöjet med att leva under sovjetisk dominans, började kostnaderna att ifrågasättas.

Sovjetunionen började därför under mitten av 1980-talet uppmana till reformer, både på det ekonomiska och det politiska området. *Perestrojkan* inleddes bland annat därför att priset för att detaljstyra och ta ekonomiskt ansvar för övriga CMEA-länder blev för högt. Även på det militära området skedde stora förändringar. Tillbakadragandet av en stor del av Röda armén från Central- och Östeuropa i mitten av 1980-talet, innebar att regimerna i området försvagades. I fortsättningen fick man för sin säkerhet lita till den egna armén och säkerhetstjänsten. De ekonomiska problemen i CÖEL sammanföll således i tiden med att ledarskapet för det system som installerat, kontrollerat och understött regimerna i regionen minskade sitt militära engagemang och samtidigt uppmanade till förändringar. Därmed frigjordes krafter som på ett par år skulle krossa det kommunistiska systemet i Central- och Östeuropa.

2.2 Ekonomiska reformer i CÖEL och relationer med väst efter 1989

Med undantag för revolutionen i Rumänien skedde systemskiftet i Central- och Östeuropa i stort sett utan blodsutgjutelse. De politiska och ekonomiska omvälvningarna var icke desto mindre genomgripande. På kort tid omvandlades CÖEL från hårt styrda centralplanerade ekonomier till marknadsekonomier, i vissa avseenden av mer liberalt snitt än de flesta länder i väst. De nya regimerna orienterade sig västerut och redan från början prioriterades relationerna med EU. Syftet med detta kapitel är att översiktligt beskriva denna transitionsprocess samt utvecklingen av relationerna med väst sedan 1989. Vi börjar med att i grova drag beskriva den förda handelspolitiken på båda sidor. En

central del utgör ur detta perspektiv de s.k. associations- eller Europaavtalen som har slutits med EU.

De första åren efter 1989 - handelspolitik

Handelsrestriktionerna mellan öst och väst bibehölls i stort sett under hela 1980-talet och 1989 utgjorde handeln med öst, inklusive Sovjetunionen, endast 3 procent av OECDs totala handel. Efter kommunismens fall förändrade de central- och östeuropeiska länderna på kort tid sina relationer med omvärlden, och i många av dagens kandidatländer kom handelspolitiken till och med att bli mer liberal än i väst. Handelshinder slopades unilateralt för de flesta produkter, och statliga handelsmonopol försvann. Export- och importkvoter togs i stor utsträckning bort, samtidigt som tullar sänktes. Tullar ersatte kvoter som det huvudsakliga handelspolitiska verktyget. De flesta restriktioner för direktinvesteringar försvann, samtidigt som växelkursregimer och betalningssystem för utländsk valuta liberaliserades. Vidare slopades de flesta industrisubventioner. Från EGs sida erbjöds CÖEL 1990 så kallad preferensbehandling, vilket innebar att EG sänkte sina tullar för en mängd varor, och något år senare började Europaavtalen slutas.⁴

Samtidigt som relationerna med världen utanför det forna östblocket normaliserades, innebar systemskiftet att CMEA inte kunde fortsätta i sin tidigare funktion. Organisationens sammanbrott speglade i första hand viljan i CÖEL att frigöra sig från Sovjetunionen. När tillfälle gavs att bestämma över den egna handelspolitiken, utnyttjades rätten att avbryta de ekonomiska relationerna med övriga före detta medlemmar. Ekonomiska relationer med övriga länder i regionen betraktades med misstänksamhet, och handelshinder ersatte det tidigare samarbetet. Prioriteringen av relationerna till framför allt EU verkar i någon mening ha ställts i motsatsförhållande till goda ekonomiska relationer de central- och östeuropeiska länderna emellan.

Eftersom de nya regimerna vid tiden för transitionsprocessens inledning inte hade någon erfarenhet av marknadsekonomisk politik, var det i början viktigt att stärka omvärldens förtroende. Vid sidan av utsikterna för ökade exportmarknader var detta huvudsyftet med att sluta samarbetsavtal med marknadsekonomier. Exempelvis slöt under perioden 1992-1996 samtliga kandidatländer frihandelsavtal med EFTA.

⁴ Europaavtalen slöts med Tjeckoslovakien, Polen och Ungern 1991, med Rumänien och Bulgarien 1993, med Estland, Lettland och Litauen 1995 och med Slovenien 1996.

De tveklöst mest betydelsefulla avtalen var emellertid de s.k. associations- eller Europaavtalen. Dessa började slutas med EU i början av 1990-talet. Förutom handel med varor, inkluderar avtalen bland annat överenskommelser om handel med tjänster, kapitalflöden, migration, och konkurrenslagstiftning. Det primära syftet med avtalen är dock att under en tioårsperiod etablera ett frihandelsområde för industrivaror i EU och CÖEL. I stort sett innebär de ett slopande av alla kvoter och tullar, med undantag för vissa "känsliga" branscher. Kandidatländerna medges i avtalen att ha en längre infasningsperiod än EU-länderna, upp till tio år, innan de slutgiltiga åtgärderna ska vara genomförda. Även om grundprincipen tycks vara att etablera frihandel är avtalen och deras effekter långt ifrån entydiga (se nedan). Samtliga varor indelas i kategorier, beroende på hur snabbt frihandel skall uppnås. För de flesta industriprodukter avvecklades både tullar och kvantitativa restriktioner ett år efter avtalens tecknande. För vissa metallprodukter skedde anpassningen till frihandel inom fyra år. Anpassningsperioden för "känsliga" produkter som kol, kemikalier, järn och stål, möbler, textil och beklädnad, varierar i avtalen, men uppgår vanligtvis till 5-6 år. Dessa produkter undantogs från överenskommelsen om elimineringen av kvantitativa restriktioner vid tillfället för avtalens ingående. År 2001 skall dock dessa och övriga restriktioner vad gäller industrivaror vara borta. Jordbruksprodukter är den enda varugrupp som inte omfattas av målet om frihandel efter år 2001.

Så kallade interimavtal började gälla för Polen, Tjeckoslovakien och Ungern 1992, vilket blev det årtal gentemot vilket tidsbestämda frågor i Europaavtalen beräknas. Efter påtryckningar från kandidatländerna, uppmärksammades i avtalen dessa länders strävan efter EU-medlemskap, om än i relativt vaga termer. Att denna eftergift från EUs sida för CÖELs del skedde till priset av uteblivna framgångar på mer konkreta områden, exempelvis handelsfrågor, är en åsikt som har framförts. Vid Edinburgh-mötet 1992 förband sig EU i princip att uppta länderna i Central- och Östeuropa som medlemmar, och vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 fastslogs kriterierna för medlemskap. Dessa innebär kort sagt att nya medlemmar skall vara demokratiska rättsstater och fungerande marknadsekonomier.

Redan inledningsvis bestämde sig väst för att inte introducera en andra Marshallplan för de central- och östeuropeiska länderna. Anledningen uppgavs vara oro för att en sådan politik snarare än att bistå transitionsprocessen skulle bromsa densamma genom att förhindra reformer. Ett annat skäl som angivits är att västmakterna med alltför stor inblandning skulle kunna ställas till svars för ett eventuellt misslyckande i reformprocessen. Den huvudsakliga kanalen för bistånd till CÖEL skapades i Paris 1989 då G7-länderna initierade PHARE-

programmet. Detta program var ursprungligen ämnade för Polen och Ungern, men utvecklades gradvis till att inkludera samtliga CÖEL. PHARE kritiserades redan från början för att dess budget var alltför liten i förhållande till uppgiften.

Handel och direktinvesteringar under åren efter 1989

Resultaten av handelsliberaliseringen märktes tidigt, och under åren 1989-1993 ökade CÖEL årligen sin export till EU med 16 procent, samtidigt som importen från EU ökade med 24 procent (von Hagen 1997). Eftersom handeln mellan de forna CMEA-länderna i det närmaste kollapsade i samband med organisationens sammanbrott, ändrade handeln kraftigt riktning. I tabell 2.8 visas den geografiska fördelningen av Visegradländernas (Tjeckien, Slovakien, Ungern och Polen) samt Bulgariens och Rumäniens export och import under perioden 1985-1995. Från att 1989 i genomsnitt ha utgjort drygt 25 procent av den totala exporten från dessa länder, utgjorde exporten till EU nära 60 procent 1995. Störst var exportökningen 1985-1995 i Ungern, från 22,7 procent till 62,6 procent, i Bulgarien, från 19,5 procent till 51,4 procent, samt i Polen där andelen ökade från 28,1 procent till 70,1 procent. Importen från EU ökade under perioden mest i Rumänien, från 5,7 procent till 49,7 procent, och minst i Bulgarien, från 35 procent till 46 procent. I övriga länder skedde en dryg fördubbling av importen från EU.

På grund av den förväntat höga avkastningen på kapital, förutspåddes stora inflöden av direktinvesteringar till CÖEL under transitionsprocessens inledning. Trots goda förutsättningar vad gäller lagstiftning har inflödet av direktinvesteringar dock hittills varit betydligt lägre än väntat, möjligen med undantag för Ungern, Tjeckien och Estland. En generell ökning av inflödet av direktinvesteringar har dock skett sedan 1994. Detta är förmodligen ett resultat av att kandidatländerna i stort sett uppfyllt de åtaganden på området som Europaavtalen kräver. Dessutom har troligen den ökade makroekonomiska stabiliteten i regionen spelat in. En närmare redogörelse för de senaste årens direktinvesteringsflöden återfinns i kapitel 5.3.

Tabell 2.8 Geografisk fördelning (procent) av handel i CÖEL 1985-1995

	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I. Export								
<i>Bulgarien</i>								
EU	18,9	19,5	34,5	40,4	42,3	43,3	45,5	51,4
CEFTA	23,0	17,4	12,5	7,5	2,6	2,2	2,2	1,8
<i>Tjeckoslovakien</i>								
EU	28,3	25,7	32,1	40,7	49,5			
CEFTA	9,5	12,8	10,6	11,6	8,9			
<i>Tjeckien</i>								
EU						49,6	50,9	59,5
CEFTA						23,7	23,6	24,1
<i>Slovakien</i>								
EU						33,8	39,9	44,1
CEFTA								46,1
<i>Ungern</i>								
EU	22,7	24,7	35,4	46,7	49,4	45,8	48,9	62,6
CEFTA	9,5	8,2	5,8	3,9	4,0	5,3	5,2	5,9
<i>Polen</i>								
EU	28,1	32,1	46,8	55,6	57,9	63,3	62,7	70,1
CEFTA	7,5	7,1	5,1	5,4	5,1	4,8	4,8	5,4
<i>Rumänien</i>								
EU	26,2	29,0	31,5	33,7	32,1	39,4	46,0	53,2
CEFTA	8,5	8,4	7,3	5,7	3,7	3,1	4,2	3,1
II. Import								
<i>Bulgarien</i>								
EU	39,5	35,0	46,7	48,4	32,5	36,6	41,3	46,0
CEFTA	16,4	13,2	9,7	5,0	3,3	2,3	2,8	2,9
<i>Tjeckoslovakien</i>								
EU	28,0	28,7	34,3	35,3	46,2			
CEFTA	10,8	14,9	17,2	7,3	5,7			
<i>Tjeckien</i>								
EU						47,4	54,3	65,5
CEFTA						19,6	17,1	16,0
<i>Slovakien</i>								
EU						28,8	35,1	41,4
CEFTA								42,3
<i>Ungern</i>								
EU	29,7	28,5	36,8	40,4	42,2	40,1	42,8	60,7
CEFTA	9,6	8,4	7,1	5,3	5,8	5,2	4,2	6,3
<i>Polen</i>								
EU	24,2	33,8	42,5	49,9	50,7	57,3	57,5	65,4
CEFTA	8,1	7,3	4,5	4,2	4,1	3,6	4,3	5,6
<i>Rumänien</i>								
EU	11,4	5,7	19,7	27,1	37,5	22,3	35,2	49,7
CEFTA	11,6	11,8	9,9	5,1	5,4	3,8	4,0	5,2

Källa: Drábek (1997)

Övriga reformer

Vi har hittills uppehållit oss vid handelsflöden och direktinvesteringar. Även om utvecklingen på dessa områden rönt störst uppmärksamhet, har stora förändringar skett även på andra områden, inklusive den institutionella strukturen. Förutom kapitalflöden och handel med varor omfattar Europaavtalen bland annat handel med tjänster, arbetskraftsrörlighet, gränskontroller, konkurrenslagstiftning, samt integrering av kapitalmarknader. Liberaliseringen av handeln med tjänster har varit mindre långtgående än liberaliseringen av handeln med varor. Ingen exakt tidsplan för reformeringen av tjänstesektorn har fastställts. Beträffande arbetskraftens rörlighet är avtalen relativt restriktiva, även om Europaavtalen garanterar icke-diskriminering och vissa rättigheter inom EU, under förutsättning att anställningar skett på laglig väg. På längre sikt skall samtliga restriktioner vad gäller kapitalflöden tas bort. Kandidatländerna skall vidare införa EUs konkurrenslagstiftning på alla områden utom i fråga om statsstöd, där vissa undantag medges om stödet riktas till företag i regioner med hög arbetslöshet eller som är exceptionellt fattiga. Med tanke på utgångsläget har dessa reformer varit långtgående.

Även vad gäller mer grundläggande institutionella strukturer har långtgående förändringar skett. Privatisering av statliga tillgångar, säkerställande av privat äganderätt, inrättande av oberoende domstolar och reformering av banksystemet är några exempel. Liberaliseringen av pris- och lönebildningen har medfört att priser i stort sett speglar knapphetsvärden. Tillsammans med ökad finansiell disciplin har detta inneburit att företag i högre grad än tidigare möter hårda budgetrestriktioner, samt reagerar på prissignaler. Fortfarande kvarstår dock problem med mjuka budgetrestriktioner för statligt ägda företag, och företag som efter privatisering ägs av banker.

Det är uppenbart att kandidatländerna på relativt kort tid åstadkommit mycket för att bli fungerande marknadsekonomier. Det kan vara intressant att något reflektera över orsakerna till den höga reformtakten. En viktig förklaring är sannolikt den politiska kollapsen i Central- och Östeuropa. Genom att det diskrediterade kommunistiska systemet kommit att förknippas med regleringar och slutenhet gentemot omvärlden, förlorade protektionistiska åtgärder i anseende, samtidigt som avregleringar av ekonomin sågs som ett sätt att bli kvitt det kommunistiska arvet. Dessutom förlorade, åtminstone tillfälligt, många av de särintressen som växt sig starka under kommunistiskt styre i styrka genom de politiska omvälvningarna. Detta gav de nya regimerna ökat handlingsutrymme, bland annat när det gällde att utsätta inhemska producenter för ökad internationell konkurrens. Som nämns nedan har

dock de politiska förutsättningarna förändrats sedan 1989, och starka intressen kräver numera protektionistiska åtgärder.

Transitionsproblem

Trots att reformerna i kandidatländerna till stora delar har varit framgångsrika, har transitionsprocessen karaktäriserats av en rad problem. På grund av sambandet mellan ekonomiskt välstånd och politisk och social stabilitet, får detta implikationer för utvidgningen. Det gäller bland annat kandidatländernas uthållighet i transitionsprocessen. Om positiva välfärdseffekter dröjer allt för länge för majoriteten i kandidatländerna, kan opinionen vändas mot reformeringen. Vi pekar i detta avsnitt på några av de problem som kandidatländerna fortfarande brottas med.

Under transitionsprocessens första år föll produktionen i de flesta av kandidatländerna drastiskt. Mellan 1989 och 1992 minskade BNP för CÖEL som helhet med 20 procent. I tabell 2.9 visas utvecklingen av BNP i kandidatländerna 1990-1996. Mellan 1990 och 1993 föll BNP i Bulgarien, Rumänien och Ungern med 26 procent, 29 procent, respektive 20 procent. Störst var dock produktionsfallen Baltikum. I Estland föll BNP med 34 procent mellan 1990 och 1993, i Lettland med 50 procent och i Litauen med 61 procent.

Tabell 2.9: Real förändring (procent) av BNP i CÖEL 1990-1996

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹
Bulgarien	-9,1	-11,7	-5,4	-2,4	1,8	2,6	-9,0
Estland	-3,6	-12,6	-14,2	-8,6	-1,8	4,3	3,5
Lettland	-3,5	-8,3	-33,8	-14,9	0,6	-1,6	2,8
Litauen	-5,0	-13,1	-37,7	-23,7	1,0	3,0	3,6
Polen	-11,2	-7,6	1,5	3,8	5,2	7,0	6,0
Rumänien	-7,3	-12,9	-13,6	1,3	3,9	7,1	4,1
Slovakien	-3,8	-11,2	-6,1	-4,1	4,9	6,8	6,9
Slovenien	-4,7	-9,3	-6,0	1,3	5,3	3,9	2,5
Tjeckien	0,8	-14,2	-6,6	-0,9	2,6	4,8	4,4
Ungern	-3,5	-11,9	-4,5	-0,8	2,9	1,5	1,0

Källa: Östekonomiska institutet, 1993, 1994, 1996, 1997.

¹ Preliminära skattningar.

Tabell 2.10 Årlig inflationstakt (procentuell förändring från föregående år) i CÖEL 1990-1996

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹	1996 ²
Bulgarien	64,0	338,9	79,4	63,9	121,9	32,9	310,8	123,0
Estland	60,0	303	953,0	35,7	41,7	28,9	14,8	23,1
Lettland	11,0	262,0	959,0	34,9	26,3	23,1	13,1	17,6
Litauen	..	350,0	1163,0	188,6	45,1	35,7	13,1	24,6
Tjeckien	17,5	52,0	12,7	18,2	9,7	7,9	8,6	8,8
Ungern	36,0	34,0	22,0	21,1	21,2	28,3	19,8	23,6
Polen	249,0	60,0	44,0	37,6	29,5	21,6	18,5	19,9
Rumänien	50,0	205,0	199,0	295,5	61,7	27,8	56,9	38,8
Slovakien	19,2	58,0	9,1	25,1	11,7	7,2	5,4	5,8
Slovenien	105,0	247,0	93,0	22,9	18,3	8,6	8,8	9,7

Källa: Östekonomiska institutet, 1993, 1994, 1996, 1997.

¹ Preliminära skattningar.

² Källa: Europeiska kommissionen.

Övergången till marknadspriser i transitionsprocessens inledning bidrog till att driva upp inflationen. I tabell 2.10 visas inflationstakten i kandidatländerna mellan 1990 och 1996. 1991 var inflationen i Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien och Slovenien mellan drygt 200 procent och 350 procent. I Ungern var siffran 34 procent, i Tjeckien 42 procent och i Polen 60 procent. I de Baltiska staterna ökade inflationstakten till omkring 1 000 procent under 1992.

Orsakerna till produktionsfallen är flera, inklusive den höga inflationstakten i flera av kandidatländerna. En av de viktigare förklaringarna är minskningen av handeln mellan de forna CMEA-länderna. Eftersom denna handel utgjorde en stor andel av kandidatländernas utrikeshandel, sjönk den totala handelsvolymen. Den riktiga återhämtningen inleddes inte förrän i mitten av 1990-talet. Hårdast drabbades Bulgarien, vars utrikeshandel minskade med cirka 60 procent mellan 1989 och 1994, och Tjeckoslovakien, som fick se sin totala handel minska med en fjärdedel (Drábek 1997). Dessa två länder var också mer beroende av CMEA-handel än de flesta övriga före detta medlemsländer. I tabell 2.8 visas hur handeln mellan en rad kandidatländer och CEFTA-länderna (se nedan) utvecklades mellan 1985 och 1995. I Bulgarien sjönk exporten till CEFTA-länderna från 17,4 procent 1989 till 2,2 procent 1993, medan importen sjönk från 13,2 procent till 2,3 procent. Rumäniens export till CEFTA-länderna minskade från 8,4 procent till 3,1 procent, samtidigt som importen sjönk från 11,8 procent till 3,8 procent. Även om minskningarna i de övriga kandidatländerna inte var lika dramatiska, var de klart märkbara. I Polen sjönk importen från CEFTA-länderna mellan 1989 och 1993 till hälften, medan exporten föll med ungefär en tredjedel. Under samma

period sjönk exporten från Ungern till CEFTA-länderna från 8,2 procent till 5,3 procent, samtidigt som importen minskade från 8,4 procent till 5,2 procent. Den omfattande handeln mellan Tjeckien och Slovakien efter delningen gör siffrorna för dessa länder svåra att jämföra med uppgifterna från övriga länder.

Det kraftigt försämrade bytesförhållandet i handeln med Sovjetunionen, och senare Ryssland, medförde också importminskningar och negativa effekter på produktionen. Framför allt gällde detta importen av olja och andra råvaror. Även minskad efterfrågan i Sovjetunionen/Ryssland har haft negativa effekter. I samband med införandet av marknadsekonomiska mekanismer förlorade också många företag "säkra" marknadsandelar, samtidigt som subventioner och andra finansieringsmöjligheter beskars kraftigt. Handelsliberaliseringen medförde också ökad internationell konkurrens för många företag i de central- och östeuropeiska länderna.

Tillsammans ledde dessa faktorer till stora förändringar av relativpriser och lönsamhet i olika sektorer. En studie av Hughes & Hare (1991) tyder på att cirka 20 procent av industriproduktionens förädlingsvärde i Tjeckoslovakien, Ungen och Polen i själva verket var negativt kring 1990. Följden blev att många företag lades ner eller minskade sin produktion. Produktionsfallen förstärktes i vissa fall av den restriktiva makroekonomiska politik som förts i många av kandidatländerna för att få bukt med budgetunderskott och inflation.

Ett annat problem har varit de stora handelsbalansunderskotten. Efter den gynnsamma inledningen under åren närmast efter 1989, avtog ökningstakten i exporten från CÖEL till EU. Med undantag för Slovakien började under 1992-1993 stora underskott i kandidatländernas handelsbalanser att växa fram. I ett försök att hejda den kraftiga ökningen av import, har nya handelsrestriktioner införts. I tabell 2.11 redovisas CÖELs import, export samt handelsbalanser under perioden 1990-1996. I vissa fall har övervärderade växelkurser bidragit till handelsbalansunderskotten. På grund av överskott i övriga poster, är bytesbalansunderskotten i regel mindre.

Även i fråga om institutionella förhållanden finns problem, och trots den snabba reformtakten kvarstår mycket arbete på vissa områden. Infrastrukturen är eftersatt i de flesta av kandidatländerna. Vad gäller den finansiella sektorn, samt konkursförfarande och konkurrenslagstiftning återstår också mycket arbete. Kontroll och insyn över statlig upphandling är som regel bristfälliga, och statsstöd till olika branscher behöver ses över.

Tabell 2.11: Export, import och handelsbalans i CÖEL (mdr USD, löpande priser)

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹	1996 ²
Bulgarien								
Export	2,6	3,4	3,5	3,7	4,0	5,1	4,5	5,345
Import	3,4	2,7	3,5	5,1	4,2	5,1	4,3	-5,224
Balans	-0,8	0,7	0,0	-1,3	-0,2	0,1	0,2	0,121
Estland								
Export	..	..	460,0	0,812	1,327	1,848	2,079	2,064
Import	..	..	429,0	0,957	1,688	2,540	3,205	-3,122
Balans	..	..	31,0	-0,145	-0,361	-0,692	-1,126	-1,058
Lettland								
Export	..	..	845,0	0,998	0,997	1,304	1,443	1,502
Import	..	..	797,0	1,158	1,375	1,817	2,320	-2,429
Balans	..	..	48,0	-0,160	-0,378	-0,513	-0,877	-0,927
Litauen								
Export	..	..	649,0	2,025	2,029	2,707	3,280	..
Import	..	..	464,0	2,275	2,353	3,083	4,405	..
Balans	..	..	185,0	-0,250	-0,325	-0,376	-1,125	..
Tjeckien								
Export	..	..	8,8	10,4	12,0	21,7	21,9	21,703
Import	..	..	10,4	10,6	12,6	25,3	27,8	-27,674
Balans	..	..	-1,6	-0,2	-0,7	-3,6	-5,9	-5,972
Ungern								
Export	6,3	9,3	10,0	8,9	10,7	12,9	13,1	14,184
Import	6,0	9,1	10,1	12,5	14,6	15,5	16,2	-16,836
Balans	0,3	0,2	0,0	-3,6	-3,9	-2,6	-3,1	-2,652
Polen								
Export	10,9	12,8	14,0	13,6	17,0	22,9	24,3	..
Import	8,6	12,7	13,5	15,9	17,8	24,7	32,3	..
Balans	2,2	0,1	0,5	-2,3	-0,8	-1,8	-8,0	..
Rumän-ien								
Export	3,4	3,5	4,3	4,9	6,2	7,9	7,7	8,239
Import	5,1	5,3	6,1	6,5	7,1	10,2	10,0	-10,368
Balans	-1,7	-1,8	-1,8	-1,6	-1,0	-2,4	-2,3	-2,130
Slovakien								
Export	..	..	3,7	3,1	6,7	8,6	8,8	8,830
Import	..	..	3,6	4,2	6,7	8,8	10,9	-10,936
Balans	..	..	-0,1	-1,1	0,0	-0,3	-2,1	-2,106
Sloven-ien								
Export	4,1	3,9	4,2	6,1	6,8	8,3	8,4	8,365
Import	4,7	4,1	4,1	6,5	7,2	9,3	9,2	-9,218
Balans	-0,6	-0,3	0,1	-0,4	-0,3	-1,0	-0,9	-0,853

Källa: Östekonomiska institutet, 1993, 1994, 1996, 1997.

¹ Preliminära skattningar.

² Källa: Europeiska kommissionen.

Den låga administrativa kapaciteten är i de flesta av kandidatländerna både ett problem i sig och ett hinder för fortsatta reformer.

Under de senaste 3-4 åren har dock en ekonomisk återhämtning i CÖEL skett, och med undantag för Estland (1994) och Lettland (1995) ökade BNP för samtliga länder under 1994 och 1995 (se tabell 2.9). Polen har sedan 1992 haft positiv tillväxt. Inflationstakten har också sjunkit i de flesta av kandidatländerna. Undantaget är Bulgarien med en inflation som steg till 123 procent 1996. Även i Rumänien ökade inflationstakten under 1996, dock till en betydligt lägre nivå (38 procent). Dessa ökningar har i båda länderna skett i samband med försvagningen av den egna valutan. I Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ungern låg under samma år inflationen på omkring 20 procent. I Slovakien var inflationen ungefär sex procent, medan den i Slovenien och Tjeckien låg på omkring nio procent. Som redan påpekats, har inflödet av kapital också ökat på senare år, speciellt i Tjeckien, Ungern och Polen. Även arbetslösheten har minskat, och efter 1995 har sysselsättningsgraden i CÖEL som helhet ökat. Man ska dock komma ihåg att minskningen har skett från en relativt hög nivå.

Det ekonomiska samarbetet mellan de forna CMEA-länderna har, delvis efter påtryckningar från EU, återupptagits. År 1992 undertecknade Visegradländerna ett frihandelsavtal, Central Europe Free Trade Agreement (CEFTA). År 1996 upptogs även Slovenien som medlem. Avtalets viktigaste del är utfästelsen om gradvis liberalisering av handeln med industrivaror fram till år 2001. Under 1994 följde de baltiska länderna efter med ett liknande avtal. Relationerna mellan kandidatländerna har under senare år stärkts ytterligare genom en rad bilaterala avtal. Effekten har blivit att handeln mellan länderna börjat återhämta sig från 1994 (se tabell 2.8). Det kan förmodligen inte förväntas att handeln återgår till de volymer som rådde före 1989. Liksom handeln med väst av politiska orsaker var lägre än den naturliga, betydde samma politiska faktorer att handelsvolymen CMEA-länderna emellan i regel översteg den naturliga.

En aning oroande är den tendens till ökad protektionism som märkts i kandidatländerna sedan den snabba liberalisering under åren närmast efter 1989 (se t.ex. Csaba 1995). De omedelbara orsakerna har varit de stora handelsbalansunderskotten. Här skulle EU kunna spela en positiv roll genom att ytterligare liberalisera sin handelspolitik gentemot CÖEL. En annan och delvis relaterad förklaring till att kraven på protektioniska åtgärder växt sig starkare är att de tidigare reformerna ännu inte har resulterat i högre levnadsstandard för det stora flertalet i kandidatländerna. Detta har medfört sociala och politiska påfrestningar, vilket har ökat motståndet mot förändringar och minskat tilltron till politisk demokrati och marknadsekonomiska lösningar. Främsta källan till oro är den höga arbetslösheten. I länder där arbetslöshet, om än inte översysselsättning, i stort sett var ett okänt fenomen för mindre än tio år

sedan, har situationen inneburit en källa till social oro. I Bulgarien, Polen, Slovakien och Slovenien ligger arbetslösheten ett par procent över tiostrecket. I Lettland är arbetslösheten 19 procent och i Estland och Ungern omkring 10 procent. Å andra sidan har Tjeckien endast 3,5 procent arbetslöshet och även i Rumänien och Litauen ligger nivån på relativt låga 6 procent.

Arbetslöshet och handelsbalansunderskott ger de intressegrupper som kräver skydd mot utländsk konkurrens opinionsmässiga fördelar, och i takt med ökade svårigheter för vissa inhemska företag ställs krav på handelshinder. Förutom ekonomiska faktorer, beror förmodligen denna omsvängning på att det politiska landskapet har förändrats sedan början på 90-talet. En del gamla producentintressen inom CÖEL har lyckats anpassa sig till de nya omständigheterna samtidigt som nya intessegrupper har formerats och etablerat kontakter med nya maktbärare. Störst gehör för sina krav tycks stora statsägda företag samt de multinationella företagen få (se t.ex. Messerlin 1995).

Protektionism och EU

I detta avslutande avsnitt diskuterar vi kortfattat hur EUs attityd till utvidgningen på handelsområdet har utvecklats efter 1989. Generellt sett har inställningen gentemot CÖEL hårdnat. Eftersom Europaavtalen före medlemskap och under överskådlig framtid anger de huvudsakliga villkoren för relationerna mellan EU och CÖEL, koncentrerar vi oss på aspekter i dessa.

Inom ramen för Europaavtalen har handeln med de allra flesta industrivaror liberaliserats. Vid bedömningen av avtalens restriktivitet måste man emellertid se på *vilka* varor som inkluderats i denna liberalisering och vilka som inte har gjort det. Europaavtalen innehåller i själva verket en del viktiga undantag från den officiella frihandelslinjen. Icke-tariffära handelshinder tillåts under en övergångsperiod inom s.k. "känsliga sektorer" som textil och beklädnad, kol, stål och jordbruk, d.v.s. i stort sett de branscher inom vilka CÖEL för tillfället tycks ha komparativa fördelar. Viktigast är dock de regler för antidumpningsåtgärder och skyddsåtgärder (safe-guard measures) som skrivits in i avtalen. Denna del är den mest kontroversiella på grund av de potentiellt mycket restriktiva effekterna. Klausulerna kommer att gälla även efter 2001. Skyddsåtgärder får enligt avtalen tas i bruk om import medför "allvarlig skada för inhemsk produktion" eller medför "allvarliga störningar eller svårigheter som *kan* medföra allvarlig försämring av den ekonomiska situationen i en region" (vär kursivering). Den senare delen av denna klausul är, på grund av

vagheten i texten, potentiellt den mest restriktiva. Begreppen "allvarlig försämring" och "region" är inte etablerade i praxis, vilket bäddar för godtycke. EU har också gjort bruk av dessa klausuler. 24 fall av dumpning har anmälts till WTO. Främst har det gällt kemiska produkter samt järn och stål. Strikta regler vad gäller ursprungsland hindrar också CÖEL att importera insatsvaror till lägsta möjliga kostnad. 60 procent av komponenterna i en vara som exporteras inom EU eller CÖEL måste vara producerade i något av dessa länder. Processindustrier med lågpriskomponenter importerade från tredje land drabbas, liksom direktinvesteringar från andra länder än EU.

Avtalens restriktivitet framgår av att "känsliga" produkter, som i grova drag utgör en fjärdedel av CÖELs totala export, under perioden 1990-1993 minskade från 41,3 procent till 37,6 procent av EUs totala import från CÖEL (von Hagen 1997). Empiriska studier (se Faini & Portes 1995) tyder också på att Europaavtalen inte haft någon märkbar betydelse för att öka CÖELs tillträde till marknader inom EU. Eftersom CÖEL redan tidigare erhållit preferensbehandling, har förmodligen dessa avtal haft ett större värde som politiska programförklaringar än som alstrare av handel. Förutom försämrade avsättningsmöjligheter för företag från Central- och Östeuropa, innebär de restriktiva inslagen i Europaavtalen färre utländska direktinvesteringar än vad som annars varit fallet. På grund av de inhemska marknadernas relativt ringa storlek i CÖEL är möjligheterna till export en viktig aspekt för multinationella företags lokaliseringsbeslut.

De protektionistiska tendenserna inom EU beror förmodligen till stor del på att vissa grupper har anpassat sig till den nya situationen och efter hand organiserat sitt motstånd efter den snabba och i viss mån toppstyrda inledningsfasen av integreringen. Detta gäller främst arbetstagare och kapitalägare inom branscher där CÖEL bedöms ha naturliga konkurrensfördelar gentemot producenter i Västeuropa. Som beskrivs i kapitel 3, är det en utbredd uppfattning att detta i första hand skulle gälla traditionella branscher som producerar relativt homogena och os sofistikerade varor. Många av dessa branscher, till exempel stål och jordbruk, har av tradition stort politiskt inflytande inom EU.

3 Internationell handel

I detta kapitel skall vi gå igenom de förväntade effekterna på utrikeshandeln om kandidatländerna blir medlemmar i EU. Vi ställer frågan om handelsvolymen kommer att öka och vilken typ av handel som kan komma att uppstå. Innan vi går in på vilka effekter vi kan förvänta oss på handelsmönstret skall vi emellertid kortfattat redogöra för vilka förändringar i handelspolitiken ett EU-medlemskap skulle innebära för kandidatländerna.

Kapitlet är disponerat på följande sätt: I avsnitt 3.1 redogör vi för de mest centrala handelspolitiska förändringarna som följer av ett EU-medlemskap. Avsnitt 3.2 ägnas åt att analysera effekter av ett EU-medlemskap på nettohandelsmönstret för kandidatländerna och EU-länderna, medan avsnitt 3.3 ägnas åt att analysera effekter på den s.k. inombranschhandeln, dvs. den handel som består av samtidig export och import inom en och samma bransch. Vidare analyseras effekterna på handelsvolymerna i avsnitt 3.4. Avslutningsvis presenteras slutsatserna i avsnitt 3.5.

3.1 Handelspolitiska förändringar av ett EU-medlemskap

De stora handelspolitiska förändringarna av ett EU-medlemskap gick vi igenom redan i föregående kapitel. Här ska vi göra en kortfattad sammanfattning, med speciell betoning på de aspekter som är viktiga för de resonemang som förs i detta kapitel.

Efter 1989 kom den tidigare mycket restriktiva handelspolitiken mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna att raskt förändras. Redan 1988, före murens fall, slöts ett handelsavtal mellan EU och Ungern som reducerade de kvantitativa restriktionerna för handeln. Liknande avtal slöts 1989 med Polen och året därefter med Bulgarien och med f.d. Tjeckoslovakien.

Nästa steg i liberaliseringen var att länderna i Central- och Östeuropa gavs s.k. preferensbehandling, som innebär att EU ensidigt sänkte sina tullar på vissa varor. Polen och Ungern medgavs

preferensbehandling redan 1990, medan de andra länderna fick vänta ytterligare något år.

Redan 1990 inleddes förhandlingar om de s.k. Europaavtalen, som innebär att tullar och icke-tariffära handelshinder på industrivaror skall tas bort under en tioårsperiod, och att tjänstehandeln liberaliseras. Som tidigare nämnts, skall emellertid handelshindren på s.k. känsliga varor (teko, stål etc.) tas bort successivt under en ganska lång tidsperiod och jordbruket undantas nästan helt från handelsliberaliseringen. Vidare kvarstår regler mot s.k. dumping. Mellan 1990–1995 anmälde EU 24 fall av vad de ansåg vara dumping av produkter från CÖEL till GATT (WTO). Förutom den direkta effekt på handeln som denna typ av åtgärder har, är det sannolikt att själva existensen av anti-dumping-regler påverkar exporten från de central- och östeuropeiska länderna. Själva hotet om att åtgärder mot dumping kan komma att vidtas kan medföra att handeln begränsas och att investeringar i vissa branscher överhuvudtaget inte kommer till stånd.

En viktig skillnad mellan ett EU-medlemskap, och en situation där kandidatländerna fortsätter att stå utanför EU, men Europaavtalen fullföljs, är att ett EU-medlemskap skulle leda till att denna typ av handelspolitiska åtgärder försvann. Vidare skulle det leda till att gränskontrollerna försvann, och att handeln med jordbruksprodukter också kom att omfattas av frihandel. En annan viktig skillnad är att ett EU-medlemskap skulle innebära att länderna omfattades av det arbete som pågår inom EU för att ta bort alla tekniska handelshinder. EU-medlemskapet skulle också innebära att handeln i s.k. känsliga produkter liberaliserades snabbare.

I detta kapitel skall vi analysera effekterna av dessa skillnader i handelspolitiken på handelsmönster och på handelsvolymen. Vi kan emellertid redan inledningsvis konstatera att vi inte förväntar oss att ett EU-medlemskap leder till några större förändringar av de handelsmönster som fullt genomförda Europa-avtal kan förväntas leda till, åtminstone inte vad gäller tillverkningsindustrin (medan detta inte gäller under övergångsperioden innan Europaavtalen är fullt genomförda).

3.2 Komparativa fördelar och nettohandel

Teorin om komparativa fördelar

Till att börja med skall vi kortfattat redogöra för den traditionella teorin om utrikeshandel, som utgår från begreppet komparativa fördelar. Med utgångspunkt från denna teori skall vi först diskutera orsakerna till och effekterna av handel. Denna teoribakgrund skall sedan leda fram till en empirisk analys av nettohandeln mellan EU och kandidatländerna.

Teorin om komparativa fördelar är grundläggande inom internationell ekonomi.⁵ Enligt denna teori uppstår handel genom skillnader i komparativa kostnader. Sådana skillnader kan botten i skillnader i produktionsteknologi eller i skillnader i faktortillgångar mellan länder. Handel enligt komparativa fördelar ger upphov till samhällsekonomiska vinster, eftersom det leder till att tillgängliga produktionsresurser används på ett effektivt sätt. Som grundregel gäller att frihandel är överlägsen alla former av begränsningar av handeln såtillvida att det leder till den högsta ekonomiska levnadsstandarden.⁶

Komparativa fördelar och teknologiskillnader

Den tidigaste formuleringen av teorin om komparativa fördelar härrör från David Ricardos arbeten.⁷ Den Ricardianska modellen baseras på förekomsten av teknologiskillnader mellan länder. Det internationella handelsmönstret förklaras med skillnader i relativ produktivitet och därmed relativa tillverkningskostnader. Antag för enkelhetens skull att det finns två länder, "Öst" och "Väst", samt två varor, en vara som produceras med avancerad teknologi och en vara som produceras med mer traditionella tillverkningsmetoder. Vi antar vidare att "Väst" har högre produktivitet i produktionen av båda varorna, men att skillnaden gentemot "Öst" är större för den högteknologiska varan. "Väst" kan då sägas ha *komparativa* fördelar i produktionen av den högteknologiska varan, medan "Öst" har *komparativa* fördelar i produktionen av den traditionella varan. Genom att "Väst" koncentrerar sina resurser till att producera den högteknologiska varan, och "Öst" koncentrerar sina resurser till att producera den traditionella varan, kan länderna delta i ett handelsutbyte som medför samhällsekonomiska vinster. "Väst" kommer då att exportera den högteknologiska varan, medan "Öst"

⁵ För en mer utförlig genomgång av teorin om komparativa fördelar, se Södersten & Reed (1993).

⁶ I strikt mening gäller det resultatet bara för små länder, som inte kan påverka världsmarknadspriset.

⁷ David Ricardos arbeten om komparativa fördelar publicerades i början av 1800-talet. För en översikt, se Södersten (1978). Se också Lundberg (1991) för en något utförligare genomgång av denna klassiska teori för internationell handel.

kommer att exportera den traditionella varan. Genom att länderna använder sina resurser till att producera den vara som de har relativt sett bäst förutsättningar att producera, kommer de att med sina gemensamma resurser tillverka en större mängd varor än vad de annars skulle ha gjort.

Detta handelsmönster är det som uppstår i jämvikt vid frihandel, och det karaktäriseras av att båda länderna tjänar på det. Löntagarna i det mer produktiva "Väst" kommer visserligen att ha högre löner än löntagarna i "Öst", men löntagarna i båda länderna kommer att ha en högre reallön än om de inte deltog i internationell handel, utan i stället använde sina resurser för att enbart producera för den inhemska konsumtionen. En viktig slutsats som kan dras från denna teori är att alla länder har komparativa fördelar i produktionen av någon eller några varor. Detta innebär att så länge det råder skillnader i ländernas produktionsförutsättningar kommer frihandel att medföra att alla exporterar någon eller några varor, hur låg produktivitet de än har. Denna insikt strider mot vissa delar av EU-kommissionens utvärdering av kandidatländerna, något som vi skall återkomma till i kapitel 10.

Komparativa fördelar och faktortillgångar

En annan central teori för utrikeshandeln är den s.k. Heckscher-Ohlin-teorin (HO-teorin). I denna teori betonas skillnader i tillgångarna för olika produktionsfaktorer, i stället för skillnader i teknologi, som en viktig källa till komparativa fördelar. Enligt HO-teorin exporterar varje land de varor som i produktionen är intensiva i användningen av sådana produktionsfaktorer som landet har relativt gott om, och importerar varor som är intensiva i användningen av sådana produktionsfaktorer som landet har relativt ont om.

Exempel på produktionsfaktorer som ger upphov till skillnader i komparativa kostnader är fysiskt kapital (t.ex. maskiner och byggnader), mänskligt kapital (även kallat humankapital, t.ex. högt utbildad arbetskraft) samt arbetskraft (utan särskilda kunskaper och färdigheter). Produktionsfaktorer som påverkar handelsmönstret kan emellertid också inkludera naturresurser (som t.ex. skog eller olja) eller tillgång på energi.

Låt oss anta att det finns två produktionsfaktorer, kapital (fysiskt och mänskligt) och arbetskraft, och att det finns två länder. Det ena landet, "Väst", antas vara relativt kapitalrikt, och det andra, "Öst", antas vara relativt rikt på arbetskraft. I båda länderna efterfrågas arbets-

och kapitalintensiva varor i samma utsträckning.⁸ Det blir därför enbart utbudet på varor som kommer att bestämma de relativa varupriserna. Eftersom utbudet av arbete är begränsat i det relativt kapitalrika landet, kommer lönerna att vara relativt höga där. På samma sätt kommer priset på kapital att vara relativt högt i det relativt arbetskraftsrika landet. Som en följd av detta kommer tillverkningskostnaderna att vara olika i de båda länderna. I "Väst", där kapital är relativt billigt och arbetskraft relativt dyrt, kommer kapitalintensiva varor att vara relativt billiga och arbetsintensiva varor relativt dyra. Det motsatta kommer att gälla för "Öst". "Väst" kommer därmed att ha komparativa fördelar i produktionen av kapitalintensiva varor, medan "Öst" har komparativa fördelar i produktionen av arbetsintensiva varor. Om länderna har möjlighet att handla med varandra kommer "Väst" att exportera kapitalintensiva varor, medan "Öst" kommer att exportera arbetsintensiva varor.

Även i detta fall ger handel baserad på komparativa fördelar upphov till välfärdsvinster. Utrymmet för både handelsutbyte och välfärdsvinster är större ju större skillnaderna är mellan ländernas relativa tillgång till produktionsfaktorer. Effekterna av handel är också i stort sett desamma som i den Ricardianska modellen. De två länderna kommer att med sina gemensamma resurser producera mer vid frihandel än utan handel. Båda länderna sedda i sin helhet vinner på frihandeln genom att den möjliggör en högre konsumtion. Till skillnad från i Ricardos modell behöver emellertid inte varje enskild individ i ett land tjäna på en övergång från självförsörjning till frihandel. Frihandel leder till att efterfrågan på den produktionsfaktor som används intensivt i landets exportvara ökar, medan efterfrågan på den andra produktionsfaktorn minskar. Det innebär att frihandel leder till att priset på den produktionsfaktor som används intensivt i landets exportvara stiger, medan priset på den andra produktionsfaktorn faller. För det relativt kapitalrika landet gäller således att kapitalägarna vinner på frihandel, medan arbetarna förlorar. I det relativt arbetskraftsrika landet är det tvärtom. Endast genom omfördelning av inkomster mellan individer kan man tillgodose att alla vinner på handel.

En konsekvens av att relativpriset stiger på den faktor som används intensivt i ländernas respektive exportsektorer är att faktorpriserna tenderar att utjämnas mellan länderna. Det innebär att frihandel

⁸ Vi antar att individernas preferenser är identiska och homotetiska. Identiska preferenser innebär att alla individer med en viss inkomst har samma efterfrågan på varor och tjänster. Homotetiska preferenser innebär att andelen inkomster som läggs på olika varor och tjänster inte förändras när inkomsterna förändras.

reducerar faktorprisskillnader mellan länder och därmed incitamenten för kapitalrörelser och migration.⁹

Nettohandel och relativa faktortillgångar

I detta avsnitt skall vi redogöra för de handelsmönster som finns mellan EU och kandidatländerna. Särskild vikt läggs vid att beskriva mönstret för handeln mellan Sverige och dessa länder. Vi kommer här att koncentrera oss på nettohandeln, dvs. den nettoexport eller nettoimport som vi finner i olika branscher när vi subtraherar den totala importen från den totala exporten. De frågor som vi bl.a. försöker besvara är följande: Hur väl följer handelsmönstret det vi skulle förvänta oss utifrån teorin om komparativa fördelar? Hur kan man förvänta sig att handelsmönstret utvecklas framöver, med respektive utan EU-medlemskap? Hur kan man förvänta sig att Sveriges handelsmönster påverkas?

Handelsmönstret före 1989

Till att börja med söker vi förklara kandidatländernas handelsmönster med hjälp av komparativa fördelar. Det finns vissa skäl som talar för att teorin om komparativa fördelar kan ha dåligt förklaringsvärde för dessa länder.¹⁰ Orsaken är att de central- och östeuropeiska länderna under lång tid varit planekonomier. Visserligen har de flesta av dem nu kommit en bra bit på vägen mot att bli marknadsekonomier, men det finns ändå effekter från den tid då kandidatländerna var planekonomier som dröjer sig kvar. Dessa effekter är av flera olika slag. En viss produktions- och handelsstruktur kan t.ex. kvarstå under en längre tid därför att kapitalet (inklusive visst humankapital) inte är rörlig mellan

⁹ Det finns dock ett flertal modeller där frihandel snarast ökar faktorprisskillnaderna. Modern lokaliseringsteori har dessutom visat att handelsliberalisering i vissa fall kan leda till att initiala skillnader i faktorpriser förstärks, vilket kan leda till agglomering av industriell aktivitet i vissa regioner (t.ex. Krugman, 1991b, Krugman och Venables, 1995).

¹⁰ Ibland hävdas att det faktum att kandidatländerna är mycket fattigare och har en sämre fungerande infrastruktur än det genomsnittliga EU-landet innebär att modern handelsteori inte skulle kunna förklara handeln mellan dessa länder. HO-teorin är emellertid kanske i första hand tillämplig på just länder som har olika relativa faktortillgångar och därmed olika nivåer på BNP per capita. En dåligt fungerande infrastruktur är en orsak till skillnader i faktorproduktivitet mellan länder och således ytterligare en källa till komparativa fördelar.

branscher annat än på lång sikt. Det tar tid för kapitalet att deprecieras respektive ackumuleras, vilket innebär att det också tar tid innan det skett en omfördelning av kapitalbeståndet mellan olika branscher. För att förklara den industristruktur och det handelsmönster som de central- och östeuropeiska länderna har i dag, är det därför vara viktigt att studera den industristruktur och det handelsmönster de hade under tiden som planekonomier.

Det är välkänt att en rad snedvridningar uppkommer i planekonomier. På utrikeshandelns område leder det faktum att handeln i stort sett är administrativt bestämd till att det inte finns någon mekanism som låter fundamentala ekonomiska faktorer, som faktortillgångar och teknologi, avspeglas i handelsmönstret. För det enskilda företaget kommer det även i en marknadsekonomi att finnas ett rent slumpmässigt element, när det gäller huruvida företaget kommer att ägna sig åt internationell handel eller inte. Det är på det aggregerade planet vi förväntar oss ett samband mellan faktortillgångar, faktorintensiteter, teknologiskillnader och handel. För planekonomier är det emellertid osäkert om det finns något sådant samband ens på aggregerad nivå.

Det finns dock ett antal studier som visar att teorin om komparativa fördelar var till viss del tillämplig för de forna kommuniststaterna, även under tiden som planekonomier. Rosefield (1974) visade att HO-teorin till viss del kunde användas för att förklara Sovjetunionens handelsmönster, såtillvida att faktorintensiteter och faktorproportioner hade en systematisk inverkan på utrikeshandeln.¹¹ Undersökningen visade emellertid också på en systematisk snedvridning av handeln. Till varje grupp av länder exporterade Sovjetunionen mer kapitalintensiva varor än vi skulle förvänta oss utifrån HO-teorin. Rosefield förklarade denna snedvridning som en effekt av den rådande marxistiska arbetsvärdeläran, utifrån vilken den verkliga kostnaden för att använda fysiskt kapital kom att undervärderas i planeringsprocessen.

Endast ett fåtal uppföljningar av Rosefields studie har gjorts. Hellvin och Torstensson (1991) undersökte dock Sveriges och Finlands handel med Östeuropa (inklusive Sovjet) under året 1985. Studiens resultat tyder på att svensk handel med Östeuropa till viss del bestämdes av relativa faktortillgångar under denna tid, medan den finska handeln inte tycktes förklaras alls av HO-teorin. Sverige tenderade att exportera kapitalintensiva varor – i synnerhet humankapitalintensiva varor – till de östeuropeiska länderna. Finland, däremot, hade en nettoimport av kapitalintensiva varor. En möjlig

¹¹ Rosefield fann att exporten till relativt arbetskraftsrika länder var mer kapitalintensiv än exporten till relativt kapitalrika länder.

förklaring till detta är att Finlands handel med Östeuropa i större utsträckning påverkades av politiska faktorer och därför var mer snedvriden ur ekonomisk synvinkel. Hellvins och Torstenssons studie bekräftar dock Rosefields tes i ett avseende. För både Sverige och Finland tycks importen ha varit mer intensiv i användningen av fysiskt kapital än vad som kunde förväntas utifrån HO-teorin.

En studie av Neven och Röller (1991) ger en lite annorlunda bild. Neven och Röller testar bestämningsfaktorer för 1987 års handel mellan ett antal EU-länder (Frankrike, Italien, Storbritannien och Västtyskland) och de östeuropeiska länderna i CMEA. Faktorproportioner spelade inte här den avgörande roll för handelsmönstret som visats i de tidigare nämnda studierna.

Vilka slutsatser kan då dras från studier av de central- och östeuropeiska ländernas handelsstruktur under tiden som planekonomier? En viss specialisering på produkter som huvudsakligen använder lågutbildad arbetskraft kan märkas. Denna tendens är emellertid mindre än man kunde förvänta sig utifrån regionens produktionsförutsättningar. Detta hänger samman med att priset på fysiskt kapital medvetet hållits ned, vilket lett till ett större kapitalbestånd och därmed mer kapitalintensiv produktion än man annars kunde förvänta sig.

Nettohandeln mellan kandidatländerna och EU

Nästa viktiga fråga blir att studera den nuvarande nettohandeln mellan kandidatländerna och EU. Här utgår vi ifrån de internationella studier som genomförts på området. Vi vill emellertid särskilt studera handeln mellan kandidatländerna och Sverige. Eftersom inga tidigare studier genomförts på området har vi utfört vissa egna analyser. En fråga som analyseras i detta och följande avsnitt är hur kandidatländernas handelsmönster kan förväntas utvecklas framöver.

Att studera det existerande handelsmönstret kan vara ett sätt att skapa sig en uppfattning om hur det framtida mönstret kommer att se ut. Det finns betydande trögheter i handelsmönstren, vilket gör att det existerande mönstret ger oss en god uppfattning om hur det framtida handelsmönstret kommer att se ut på kort och medellång sikt. För att bedöma hur handelsmönstret kan komma att se ut på lite längre sikt kommer vi att studera ländernas faktortillgångar, och utifrån dessa dra slutsatser om hur handelsmönstret bör se ut om det avspeglar ländernas komparativa fördelar.

Skälen till att det finns trögheter i handelsmönstret är flera. För det första sker vanligtvis förändringar i faktortillgångar och teknologier

relativt långsamt. Dessutom är, som tidigare nämnts, både fysiskt och mänskligt kapital relativt trögrörsligt mellan branscher. Fysiskt kapital kan vanligtvis inte i bokstavlig mening flyttas mellan branscher, utan en omallokering sker genom att takten i nyinvesteringarna skiljer sig mellan olika branscher. En sådan process tar i allmänhet lång tid. Även när det gäller humankapitalet tar en omallokering lång tid, eftersom utbildningar och inlärd färdigheter ofta är mycket specifika för den sektor som arbetskraften verkar inom. Till detta kan tilläggas att förekomsten av olika inläringseffekter kan bidra till en hög faktorproduktivitet i branscher där man länge haft omfattande produktion plus att företag som sedan länge har ett inarbetat distributionsnät för export tenderar att möta lägre handelskostnader än de som för första gången etablerar sig på en marknad.

I ett par studier har det existerande mönstret för nettohandel mellan EU och CÖEL undersökts. I en studie av Neven (1995) delas branscherna i tillverkningsindustrin in i olika grupper baserade på deras faktorintensitet. Neven finner att länderna i Central- och Östeuropa (inklusive f.d. Sovjetunionen) tenderar att ha nettoexport i branscher som använder lågutbildad arbetskraft och fysiskt kapital i relativt stora mängder, medan de har en nettoimport i branscher som använder relativt stora insatser av humankapital. I synnerhet är det i handeln med Sydeuropa som CÖEL har nettoexport i branscher som är intensiva i fysiskt kapital, medan det i handeln med Nordeuropa finns en större tendens till nettoexport i arbetsintensiva branscher.

En studie av Graziani (1995) ger en likartad bild. Graziani studerar importen till EU från ett antal ländergrupper, inklusive Central- och Östeuropa, genom att dela in varor enligt följande kategorier: nya/mogna, icke-standardiserade/standardiserade, kapitalintensiva/arbetsintensiva samt hög/medium/lågteknologiska. Han studerar den genomsnittliga importen i varje varugrupp, och som jämförelse analyseras också importen från ett antal asiatiska länder, s.k. NEC (Newly Exporting Countries, vilket inkluderar Indonesien, Malaysia, Filippinerna och Thailand) och NIC (Newly Industrialised Countries, vilket inkluderar Hongkong, Korea, Singapore och Taiwan).

Termerna nya och icke-standardiserade varor härstammar från produktcykelteorin och representerar varor som nyligen introducerats på marknaden, för vilka produktionsteknologin ännu inte blivit standardiserad.¹² I tabell 3.1 presenteras Grazianis resultat. Av tabellen framgår att länderna i CÖEL är mindre specialiserade i produktionen av nya och icke-standardiserade varor än genomsnittet. Av den totala importen utgör nya varor 52 procent och icke-standardiserade varor 38

¹² Produktcykelteorin härstammar från arbeten av Vernon (1966).

procent. För CÖEL ligger motsvarande andelar på 28 respektive 25 procent. Andelen av importen som definieras som hög- och mediumteknologisk är också lägre för de central- och östeuropeiska länderna än genomsnittet. Däremot är andelen kapitalintensiva varor högre.

En slutsats som kan dras av dessa studier är att CÖEL tycks vara specialiserade på export av varor som är relativt mogna och standardiserade och som produceras med relativt kapitalintensiv och välkänd teknik. I dessa avseende skiljer de sig avsevärt från de nya industriländerna i Asien. Dessa är särskilt framgångsrika när det gäller att exportera högteknologiska varor, men har en förhållandevis liten export av kapitalintensiva varor. Inom gruppen CÖEL uppvisar länderna ett likartat mönster med undantag av Rumänien. Som framgår av siffrorna i tabell 3.1 är Rumänien i ännu högre grad specialiserat på standardiserade, mogna och lågteknologiska varor än övriga central- och östeuropeiska länder. Däremot uppvisar de inte samma inriktning på kapitalintensiva varor, utan de tycks vara mer specialiserade på att exportera arbetsintensiva varor. Det framgår också av Grazianis studie att endast små förändringar i specialiseringen skedde mellan 1980 och 1991.

Tabell 3.1: Import till EU 1991 fördelad på olika typer av varor, procent

Land	Nya varor	Icke-standardiserade	Kapitalintensiva	Högteknologi	Mediumteknologi
Bulgarien	34	19	24	5	30
f.d.	27	34	28	9	33
Tjeckoslovakien					
Ungern	35	24	17	10	26
Polen	28	23	19	6	29
Rumänien	14	15	14	3	16
CÖEL	28	25	21	i.t.	i.t.
NEC	40	13	3	17	22
NIC	54	13	7	29	36
<i>Total</i>	<i>52</i>	<i>38</i>	<i>17</i>	<i>19</i>	<i>44</i>

Källa: Graziani (1995)

Not: i.t. anger att uppgiften inte är tillgänglig.

Om vi utgår ifrån att det handelsmönster vi finner i dag kommer att fortsätta att vara förhärskande de närmaste åren, kan vi således förvänta

oss att en expansion av handeln mellan kandidatländerna och EU kommer att leda till ökad export av arbetsintensiva, lågteknologiska varor och ökad import av humankapitalintensiva, högteknologiska varor. Det tycks emellertid som om det skett betydande förändringar i handelsmönstret sedan transitionsprocessen inleddes. Tillgänglig statistik visar att de central- och östeuropeiska ländernas handel sinsemellan har minskat betydligt, medan exporten från dessa länder till EU-länderna har ökat kraftigt. Hoekman och Djankov (1996) visar att den ökade exporten till EU-länderna i första hand inte utgörs av varor som tidigare exporterades till andra länder inom CMEA. I stället handlar det i stor utsträckning om helt nya eller kraftigt modifierade varor som exporteras till väst. Det ger en indikation om att handelsmönstret kan komma att förändras ganska snabbt när kandidatländerna fortsätter att integreras med världsekonomin.

För att studera Sveriges nettohandel med CÖEL använder vi en metod liknande den som använts av Neven (1995) och Graziani (1995). Vi delar upp varorna i tre grupper: arbetsintensiva, fysiskt kapitalintensiva och kunskapsintensiva.¹³ För varje grupp i beräknar vi 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 och, om man så vill, svenska komparativa fördelar, medan en kvot mindre än ett visar på relativ svensk nettoimport och komparativa fördelar för CÖEL.

Resultaten presenteras i tabell 3.2 och 3.3. I tabell 3.2 finner vi handelskvoterna för Sveriges handel med samtliga kandidatländer vid fyra olika tidpunkter: 1981, 1989, 1992 och 1994. I tabell 3.3 har vi delat upp den totala handeln på de enskilda kandidatländerna för år 1994.

Tabell 3.2: Handelskvoter (export/import) för Sveriges handel med kandidatländerna, 1981, 1989, 1992

Bransch	1981	1989	1992	1994
Arbetsintensiv	0,369	0,286	0,484	0,495
Kapitalintensiv	0,833	0,541	0,571	0,809
Kunskapsintensiv	2,271	2,654	3,162	2,129

Källa: egna beräkningar baserade på SCB:s handelsstatistik.

¹³ Denna klassificering används av Haaland et al. (1988).

Tabell 3.3: Handelskvoter (export/import) för Sveriges handel med kandidatländerna 1994, länderfördelat

Land	Arbetsintensiv prod.	Kapitalintensiv prod.	Kunskaps- intensiv prod.
Bulgarien	0,449	0,711	2,000
Estland	0,561	1,039	2,122
Lettland	0,669	0,302	18,14
Litauen	0,479	0,705	4,200
Polen	0,573	0,969	1,658
Rumänien	0,297	1,741	22,74
Slovakien	0,439	0,758	4,226
Slovenien	0,308	4,118	1,303
Tjeckien	0,324	0,824	2,483
Ungern	0,587	0,359	1,987

Källa: egna beräkningar baserade på SCB:s handelsstatistik.

Av tabell 3.2 framgår ett klart mönster, där de central- och östeuropeiska länderna är specialiserade på en produktion som är intensiv i användningen av arbetskraft. Som vi ser ligger kvoten för Sveriges handel med samtliga kandidatländer under 0,5 vid samtliga tidpunkter. Av tabell 3.3 framgår att kvoten 1994 varierar från 0,297 (Rumänien) till 0,669 (Lettland). Sverige, å andra sidan, är i förhållande till CÖEL specialiserat på kunskapsintensiv produktion. Kvoterna för handeln med samtliga kandidatländer ligger samtliga år över 2, och 1994 varierade de mellan 1,303 (Slovenien) och 22,74 (Rumänien). När det gäller kapitalintensiv produktion tycks kandidatländerna ha en komparativ fördel gentemot Sverige, men mönstret är härvidlag inte lika tydligt. Kvoterna för handeln med hela gruppen av kandidatländer ligger visserligen konsekvent under ett, men när det gäller handeln mellan de enskilda länderna varierar kvoterna från värden under ett till värden över ett.

Tabellen visar också att det skett vissa förändringar över tiden. I synnerhet tycks utvecklingen mellan 1992 och 1994 ha gått mot mindre nettoimport av kunskapsintensiva varor och mindre nettoexport av kapitalintensiva varor för kandidatländerna. En möjlig förklaring till detta är att kandidatländernas komparativa nackdel i kunskapsintensiv produktion och komparativa fördel i kapitalintensiv produktion minskat. En annan möjlig förklaring är att Europaavtalen har begränsat exporten av kapitalintensiva varor. I så fall skulle ett EU-medlemskap kunna medföra att nettohandelsmönstret återgår till det som gällde före 1992.

Från det teoretiska avsnittet vet vi att teknologiskillnader också kan förväntas påverka handelsmönstret. Det finns emellertid ingen studie, i vilken en analys görs av hur teknologiskillnader påverkar handelsmönstret för kandidatländerna. Viss relevant information presenteras emellertid i en polsk studie (Burzynski et al. 1991). Burzynski et al. jämför Polen med EU med avseende på arbetsproduktiviteten i 16 olika branscher. I alla utom tre branscher är produktiviteten betydligt högre i EU än i Polen. Skillnaderna är dock minst för arbetsintensiva varor och för varor där insatser av naturresurser är viktiga. Om vi utgår från att detta resultat är representativt, skulle vi således förvänta oss att teknologiskillnaderna bidrar till ländernas nuvarande specialisering i arbetsintensiva varor. De teknologiskillnader som råder i dag kan emellertid komma att förändras relativt snabbt om kandidatländerna får tillgång till utländsk teknologi. Härvidlag kan utländska företag spela en betydande roll, något som vi återkommer till i kapitel 5.

Relativa faktortillgångar i CÖEL och regionens potentiella komparativa fördelar

Om vi direkt studerar de öst- och centraleuropeiska ländernas relativa faktortillgångar framträder en något annorlunda bild av de potentiella komparativa fördelarna. De studier som presenteras i CEPR (1990) och Hamilton & Winters (1992) finner samtliga att tillgången på utbildad arbetskraft är relativt god i CÖEL. Till stöd för denna slutsats anförs bl.a. att det nästan inte finns någon analfabetism, vilket tyder på att den grundläggande utbildningen fungerar väl (Halpern, 1995). Hamilton och Winters (1992) visar dessutom att gymnasieungdomar i Polen och Ungern klarar sig väl i internationella tester av färdigheter i naturvetenskap. Enligt de beräknar som finns tillgängliga tycks det också som om andelen forskare, som andel av befolkningen, är relativt stor (Halpern, 1995).

Det finns således en del som tyder på att kandidatländerna har potentiella komparativa fördelar i relativt humankapitalintensiv produktion. Man bör emellertid förhålla sig något skeptisk till att humankapitaltillgången skulle vara så god som de statistiska måtten tyder på. Det är generellt sett svårt att mäta tillgången på humankapital. Ett välkänt problem med kvantitativa data är att de kan vara missledande, eftersom även kvaliteten på utbildningen är viktig, något som de ovan nämnda studierna visserligen försöker ta hänsyn till. Utgångspunkten för definitionen av begreppet humankapital är dock att

utbildning och andra färdigheter ska vara kommersiellt gångbara, något som endast kan bedömas på en fungerande marknad.

Det kan finnas skäl att tro att inriktningen på utbildningen, och de färdigheter som förvärvades på arbetsplatserna under perioden av planekonomi, har relativt begränsat värde i en marknadsekonomi. För att t.ex. forskare ska bidra till humankapitalet krävs att deras verksamhet leder till utvecklandet av ny teknik. En indikation på att den relativt goda tillgången på forskare i Central- och Östeuropa inte nödvändigtvis avspeglas i en god tillgång på humankapital är att dessa länder inte bidrar med särskilt många patent på världsmarknaden (Halpern, 1995).¹⁴ Kvarstår gör dock att CÖEL har betydligt bättre tillgång på högutbildad arbetskraft än många utvecklingsländer och i vissa fall ligger på en nivå som är jämförbar med den i vissa av de nuvarande EU-länderna.

Att mäta tillgången på fysiskt kapital är också förknippat med problem. Både fysiskt kapital och humankapital har lång livslängd, och det blir därför väsentligt att gå relativt långt tillbaka i tiden för att studera investeringar och kapitalbildning. CÖEL har haft relativt betydande investeringar i fysiskt kapital. Under tiden med planekonomi uppnåddes investeringskvoter som var väl jämförbara med de i väst (CEPR, 1990). Om man mäter kapitaltillgången utifrån kostnaderna för gjorda investeringar kommer man därför fram till att kandidatländerna har en förhållandevis god tillgång på fysiskt kapital.

Det finns emellertid en tendens att de beräkningar som utgår från investeringsutgifterna överdriver tillgångarna på fysiskt kapital. En stor del av dessa utgifter har gått till att utöka kapitalbeståndet med föråldrad utrustning, medan moderniseringen av kapitalbeståndet haft mycket låg prioritet (CEPR, 1990). Det innebär att kapitalets produktivitet kan vara lägre än i länder med jämförbar storlek på investeringsutgifterna. Denna tendens förstärks av att investeringarna ofta gått till företag och sektorer som varit långt ifrån de mest effektiva. En rimlig bedömning av kapitaltillgångarna i CÖEL ger därför vid handen att tillgången på fysiskt kapital är något lägre än vad investeringsutgifterna anger, men ändå förhållandevis god jämfört med andra länder.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser om nettohandelsmönstret dras: På kort sikt kommer CÖEL att huvudsakligen specialisera sig på produktion och export av

¹⁴ Denna observation gäller patent registrerade i USA. Det finns självfallet även andra skäl till varför de central- och östeuropeiska länderna inte tar ut patent där i samma utsträckning som andra länder, som t.ex. ovana vid förfarandet när det gäller att söka patent.

arbetsintensiva varor. På lite längre sikt kommer emellertid kandidatländerna att i större utsträckning exportera kunskapsintensiva varor till EU-länderna. Med eller utan EU-medlemskap kan handeln på kort sikt förväntas huvudsakligen utgöras av mellanbranschhandel, som avspeglas i den nettohandel som vi studerat i detta avsnitt. Vi kan emellertid förvänta oss att andelen inombranschhandel, dvs. den handel som går i båda riktningar inom en och samma bransch, gradvis kommer att öka. Denna typ av handel är föremål för analys i nästa avsnitt.

3.3 Stordriftsfördelar, produktdifferentiering och inombranschhandel

Ny handelsteori: stordriftsfördelar och produktdifferentiering

Teorin om komparativa fördelar är ett mycket kraftfullt redskap när man söker analysera utrikeshandelns orsaker och effekter. Av olika skäl behöver teorin dock kompletteras med andra modeller för att analysera den utrikeshandel som vi observerar. Det faktum att en stor del av världshandeln sker mellan länder med likartade faktortillgångar är svårt att förena med teorin om komparativa fördelar. Utifrån HO-teorin skulle vi nämligen i stället förvänta oss att ju större skillnaderna var mellan ländernas relativa faktortillgångar, desto större var handeln. Mellan länder med likartade faktoruppsättningar och teknologi skulle vi förvänta oss att handeln var liten. I verkligheten sker en stor del av världshandeln mellan de rika industrialiserade länderna, som har mycket likartade produktionsförutsättningar. Dessutom utgörs en stor del av handeln av inombranschhandel, dvs. samtidig export och import inom en och samma bransch. Den handel som i första hand förklaras av teorin om komparativa fördelar, och som vi hittills studerat, är den handel som sker mellan branscher, dvs. den handel som består av ett utbyte av varor med olika faktorintensiteter och/eller teknologi.

En del av den s.k. inombranschhandeln kan dock förklaras inom ramen för teorin om komparativa fördelar. I synnerhet gäller det när

sådan handel förekommer mellan länder med stora olikheter i faktortillgångarna. Det kan då handla om att varor med stora skillnader i faktorintensiteter produceras inom en och samma bransch. Det gäller exempelvis insatsvaror och färdigvaror med stora skillnader i kvalitet. För att förstå denna typ av handel antar vi igen att "Väst" har god tillgång på kapital, medan "Öst" har god tillgång på arbetskraft. Vidare antar vi att olika moment i produktionsprocessen fram till en färdig produkt består av flera led med olika faktorintensiteter. Exempelvis kan vi anta att produktionen av komponenter kräver relativt stora insatser av kapital, medan själva sammansättningen av färdigvaran kräver relativt stora insatser av arbetskraft. Vi kan också anta att produktvarianter med låg kvalitet produceras med relativt arbetsintensiv teknologi, medan varianter med hög kvalitet produceras med relativt kapitalintensiv teknologi. Handelsutbytet mellan länder med skillnader i relativa faktortillgångar kommer då att ha sin grund i komparativa fördelar. "Väst" kommer att specialisera sig på att tillverka och exportera komponenter och högkvalitativa varianter, medan "Öst" kommer att specialisera sig på sammansättning av komponenter och på produktion av varianter med lägre kvalitet. Den enda skillnaden jämfört med tidigare är att i detta fall kommer det som exporteras och det som importeras att definieras som tillhörande samma bransch.¹⁵

All inombranschhandel kan dock inte förklaras med hjälp av denna teori. En betydande del av inombranschhandeln sker mellan länder med likartade faktoruppsättningar och i varianter med likartad kvalitet. Denna typ av inombranschhandel kan emellertid förklaras med hjälp av nyare handelsteorier, där skillnader i faktortillgångar kompletteras med stordriftsfördelar och där produktdifferentiering ses som orsaker till handel.¹⁶

¹⁵ I modeller där produkter antas vara differentierade med avseende på kvalitet har det visats att länder med relativt god tillgång på kapital kommer att exportera produktvarianter med hög kvalitet, medan länder med relativt god tillgång på arbetskraft kommer att exportera produktvarianter med låg kvalitet (Falvey, 1981). Detta resultat beror på att det antas att produkter med hög kvalitet kräver relativt kapitalintensiv produktion, medan produkter med låg kvalitet kan produceras med mer arbetsintensiv teknik. Flam och Helpman (1987) har visat liknande resultat i en modell med skillnader i teknologi istället för skillnader i faktorintensiteter och faktortillgångar.

¹⁶ En tidig översikt av den nya handelsteorin och empiriska resultat på området ges av Greenaway och Milner (1987) och en senare av Greenaway och Torstensson (1997). En utförlig genomgång av den nya handelsteorin görs i en bok av Helpman och Krugman (1985).

För att förklara grunddragen i dessa teorier tänker vi oss en marknad där produkter som är ofullständiga substitut för varandra säljs. Det finns stordriftsfördelar i produktionen, vilket för att högre produktionsvolymerna medför lägre styckkostnader. Om faktortillgångar och teknologi är relativt likartade i våra två länder, kommer de båda att ha tillverkning av denna typ av produkter. Förekomsten av stordriftsfördelar medför dock att det blir lönsamt att endast producera ett fåtal produktvarianter i varje land. Eftersom konsumenterna upplever olika varianter som ofullständiga substitut, kommer emellertid alla produktvarianter att efterfrågas i båda länderna. Detta ger upphov till samtidig export och import i en bransch.

Det finns välfärdsvinster också av denna typ av handel. I små länder kommer endast ett fåtal produktvarianter att produceras. Om många varianter skulle produceras inom landet skulle styckkostnaden bli hög p.g.a. outnyttjade stordriftsfördelar. Med utrikeshandel kan emellertid konsumenternas behov av att ha många produktvarianter att välja på tillfredsställas, samtidigt som styckkostnaderna hålls nere.

Gemensamt för många av de modeller som förklarar uppkomsten av inombranschhandel är att de bygger på antagandet att det inte råder fullständig konkurrens på varumarknaderna. I situationer där konkurrensen begränsas av exempelvis förekomsten av stordriftsfördelar kan internationell konkurrens medföra samhällsekonomiska vinster. Konkurrensbegränsande beteenden från företagets sida ger upphov till samhällsekonomisk ineffektivitet, genom att vinsterna blir höga för de etablerade producenterna, samtidigt som produktionen blir lägre än den samhällsekonomiskt optimala. Dessutom medför dessa beteenden en omfördelning av inkomster från konsumenterna till producenter. Internationell konkurrens kan mildra dessa problem, eftersom konkurrensen från utländska företag gör det svårt för inhemska företag att hålla priserna uppe.

Sammanfattningsvis kan sägas att modern teori för internationell handel visar på två huvudförklaringar till internationell handel: teorin om komparativa fördelar och förekomsten av stordriftsfördelar. Medan vi studerade kandidatländernas nettohandel baserad på komparativa fördelar i föregående avsnitt skall vi här studera deras inombranschhandel.

Inombranschhandel

Neven (1995) studerar andelen inombranschhandel i handeln mellan CÖEL och EU. Hans resultat presenteras i tabell 3.4. Av tabellen framgår att andelen inombranschhandel mellan CÖEL och EU ökade

från 26,5 procent 1985–87 till 41,1 procent 1990–92. Man kan också notera att andelen inombranschhandel är allra högst i handeln med Spanien och Portugal. Detta är konsistent med hypotesen att andelen inombranschhandel minskar med skillnader i relativa faktortillgångar (se Helpman och Krugman 1985, kap 8).

Tabell 3.4: Andelen inombranschhandel av Central- och Östeuropas totala handel med EU-länderna, procent

LAND	1985–1987	1990–1992
EU	26,5	41,0
Frankrike	20,2	28,6
Belgien/Luxemburg	15,6	31,9
Nederländerna	16,0	27,1
Tyskland	26,1	41,4
Italien	16,8	31,3
Storbritannien	24,5	42,9
Irland	8,9	12,2
Danmark	24,0	35,3
Grekland	26,9	44,1
Portugal	15,0	26,2
Spanien	30,6	52,4

Källa: Neven (1995)

Hoekman och Djankov (1996) undersöker sambandet mellan inombranschhandel, direktinvesteringar och förändringar i de central- och östeuropeiska ländernas export. De visar att länder som haft stark tillväxt i sin export också har haft en relativt stor andel inombranschhandel. Hoekman och Djankov bekräftar också att andelen inombranschhandel i handeln mellan CÖEL och EU ökat betydligt sedan slutet av 1980-talet. För Tjeckien och Slovakien har andelen inombranschhandel ökat från 24 procent 1989 till så mycket som 47 procent 1994. De visar också att de central- och östeuropeiska länderna har en lägre andel inombranschhandel i handeln med EU än vad de nordeuropeiska länderna har, men en högre andel än vad de sydeuropeiska länderna har.

Sveriges inombranschhandel med Östeuropa

För att studera hur viktig inombranschhandeln är mellan Sverige och CÖEL har vi beräknat s.k. Grubel-Lloyd-indexet för inombranschhandel. Detta har gjorts på en förhållandevis disaggregerad

nivå av handeln.¹⁷ Resultaten presenteras i tabell 3.5. Av tabellen framgår att inombranschhandeln utgör en ganska obetydlig andel av den totala handeln mellan CÖEL och Sverige och har så gjort mellan 1981 och 1994. När det gäller handeln med Tjeckien, Slovakien, Polen och Ungern har inombranschhandeln under hela tidsperioden visserligen utgjort mer än 20 procent, men detta är betydligt mindre än vad som gäller för Sveriges handel med många andra länder. Andelen inombranschhandel är t.ex. betydligt högre i Sveriges handel med övriga EU-länder. Den har under samma tidsperiod legat på runt 60–70 procent. Detta är vad vi skulle förvänta oss, eftersom produktdifferentiering inte varit lika betydelsefullt i handeln med CÖEL och dessa länders faktortillgångar skiljer sig också avsevärt från Sveriges och de övriga EU-ländernas. Det som är mer uppseendeväckande är att det inte finns någon klar tendens till en ökning av andelen inombranschhandel i handeln mellan Sverige och CÖEL. Här skiljer sig tydligt de central- och östeuropeiska ländernas handel med Sverige från den som gäller för EU-området totalt sett.

Tabell 3.5: Inombranschhandel mellan Sverige och CÖEL som andel av total handel, procent

Land	1981	1989	1992	1994
f.d. Sovietunionen	3,4	7,1	i.t.	i.t.
Ryssland	i.t.	i.t.	8,8	10,2
Estland	i.t.	i.t.	17,9	37,3
Lettland	i.t.	i.t.	13,2	18,8
Litauen	i.t.	i.t.	6,7	12,0
f.d. Tjecko-slovakien	28,6	23,0	i.t.	i.t.
Tjeckien	i.t.	i.t.	i.t.	37,2
Slovakien	i.t.	i.t.	i.t.	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	i.t.	i.t.	18,5	25,1
Ungern	20,9	22,2	24,3	20,2

¹⁷ Beräkningarna har gjorts på sexsiffrig nivå av SNI, vilket innebär sammanlagt 169 branscher. Grubel-Lloyd-indexet är ett mått på den genomsnittliga andelen inombranschhandel i landets totala handel (se Grubel och Lloyd, 1975).

Källa: SCB

Not: i.t. anger att uppgiften inte är tillgänglig p.g.a. att länderindelningen ändrats.

I tabell 3.5 visas också att andelen inombranschhandel varierar betydligt mellan de olika länderna. Fram till 1992 var andelen markant högre för Sveriges handel med Polen än för handeln med något av de andra länderna, men 1994 hade andelen blivit något högre för Estland och Tjeckien. Även för handeln med Slovakien, Slovenien och Ungern är inombranschhandeln relativt stor (över 20 procent), medan den är liten för Bulgarien, Lettland, Litauen, och Rumänien.

3.4 Handelsvolym

Vad vi hittills har behandlat gäller handelns struktur, dvs. vilken typ av varor som köps och säljs mellan CÖEL och EU-länderna, och i vilken utsträckning handeln inom olika branscher går i båda riktningar. För att senare (i kapitel 6) kunna bedöma välfärdsvinsterna av ett EU-medlemskap behöver vi emellertid också känna till hur stor handeln mellan EU-länderna och kandidatländerna volymmässigt kan komma att bli.

Hur mycket kommer storleken på kandidatländernas handel med Sverige och övriga EU att påverkas av ett EU-medlemskap? Denna fråga är mycket svår att besvara genom att det är svårt att skilja den separata effekten av ett medlemskap från effekterna av en mer allmän integration med marknadsekonomierna i väst. Vi kan emellertid fråga oss hur handelns storlek påverkas av att kandidatländerna fullt ut omvandlas till marknadsekonomier som är integrerade i världsekonomin. Ett svar på den frågan ger oss en uppfattning om vad som skulle hända med handeln om kandidatländerna fortsätter transitionsprocessen och integreras närmare med övriga länder.

Den vanligaste modellen för att förklara handelsvolym är den s.k. gravitationsmodellen. I denna förklaras handeln huvudsakligen med geografiskt avstånd och inkomstnivåer. Denna modell kan också användas för att förutsäga storleken på den framtida handeln mellan CÖEL och Västeuropa. Detta görs genom att först estimerar modellen för handeln mellan en grupp av länder som bedöms ha normala handelsrelationer, t.ex. OECD-länderna. Med utgångspunkt från den estimerade modellen används sedan data över geografiskt avstånd, BNP och eventuellt vissa andra variabler till att beräkna den volym av handel som hade gällt mellan CÖEL och Västeuropa om normala

handelsrelationer även hade gällt för dessa länder. Dessa hypotetiska värden jämförs sedan med den faktiska handeln mellan länderna.

Tre olika studier har genomförts baserad på en sådan analys. Den kanske mest omfattande studien har utförts av Baldwin (1994). Han estimerar en gravitationsmodell för de västeuropeiska länderna i EU och EFTA. Denna används sedan för att beräkna framtida handelsvolymers dels för handeln mellan Västeuropa och CÖEL, dels för handeln mellan de olika central- och östeuropeiska länderna. Baldwins analys utgår således från antagandet att de central- och östeuropeiska länderna kommer att bli så integrerade med Västeuropa och med varandra som de västeuropeiska länderna var under 1980-talet. Först studerar Baldwin potentiella handelsvolymers när länderna i Central- och Östeuropa åter uppnått den produktionsvolym de hade 1989. Som vi sett i kapitel 2 föll BNP relativt kraftigt under de första åren efter murens fall, och även om produktionen nu återigen ökar i de flesta kandidatländer kan det ta ytterligare några år innan tidigare produktionsvolymers uppnås. Resultaten från Baldwins analys visar att handeln mellan Västeuropa och CÖEL inom denna tidsram kan förväntas mer än fördubblas. Detta är emellertid bara ett genomsnitt. Det västeuropeiska land som beräknas öka sin export mest är Portugal, vars export beräknas öka med drygt 1000 (!) procent. Därefter kommer Norge, som förväntas öka sin exporten till CÖEL med 350 procent och Storbritannien, som förväntas öka exporten med 310 procent.

Enligt denna studie förväntas exporten från Sverige till CÖEL att öka med 80 procent. Ser vi till Sveriges handel med enskilda kandidatländer visar beräkningarna att handeln med Polen kommer att fördubblas och handeln med f.d. Tjeckoslovakien att ungefär fyrfaldigas. Däremot förväntas handeln med Ungern bara öka med omkring 30–40 procent.

Liknande beräkningar av utrymmet för handelsökningar på medellång sikt har genomförts av Wang och Winters (1991, 1994) samt av Hamilton och Winters (1992). Wang och Winters (1991) estimerar en gravitationsekvation för 76 länder, som antas ha normala handelsrelationer och vara normalt integrerade i världsekonomin. Sedan beräknar de den potentiella handeln för CÖEL när dessa åter nått upp till 1985 års produktionsnivåer och blivit normalt integrerade i världsekonomin. Trots att Wang och Winters därmed antar att CÖEL kommer att vara mindre integrerade med Västeuropa än vad Baldwin antar i sin studie finner de större potentiella ökningar av handelsvolymerna. Detta visar att olika specifikationer av gravitationsekvationer ger upphov till olika resultat och att viss försiktighet därför bör iakttas i tolkningen av dessa resultat.

I Baldwins (1994) studie analyseras också potentialen för handelsökningar på så pass lång sikt att inkomsterna i CÖEL till viss del hunnit närma sig dem i väst.¹⁸ Detta förväntas ha skett år 2010. Enligt denna studie kommer handeln fram till 2010 att växa med mellan 10 och 15 procent per år. Därigenom kommer handeln mellan Västeuropa och CÖEL att ha ökat högst betydligt, men fortfarande är handeln mellan olika västeuropeiska länder den klart dominerande handeln i Europa. För svensk del innebär detta långsiktiga scenario att handeln med Ungern beräknas öka ungefär sju gånger, handeln med Polen tiofaldigas och den med f.d. Tjeckoslovakien ungefär femtonfaldigas.

Hur har utvecklingen blivit?

Det är nu åtta år sedan muren föll. Flera viktiga länder i Central - och Östeuropa har i det närmaste uppnått 1989 års produktionsnivåer. Vi kan därför i viss utsträckning jämföra den handel som förutsagts i de studier vi redogjort för ovan med det faktiska utfallet.

Av tabell 3.6 framgår att svensk export till kandidatländerna har ökat markant. Exporten till Polen, f.d. Sovjetunionen (vilket inkluderar de baltiska länderna) samt f.d. Tjeckoslovakien har ökat med ett par hundra procent. Förutsägelsen om en fördubbling av handeln för de länder kommit längst när det gäller att uppnå 1989 års produktionsnivåer tycks således snarast vara en underskattning. Vi ser också att Sveriges handel med Polen, f.d. Sovjetunionen och f.d. Tjeckoslovakien ökat mer än med Ungern, vilket överensstämmer med Baldwins förutsägelser.

¹⁸ Baldwin antar att Estland, Lettland, Litauen, Slovakien, Tjeckien och Ungern år 2010 når upp till Spaniens BNP per capita. Slovenien antas nå upp till Österrikes BNP per capita, medan de andra länderna antas nå upp till ett genomsnitt av inkomsterna i Grekland, Irland och Portugal. Det antas att de västeuropeiska länderna under denna tidsperiod växer med 2 procent per år, vilket innebär att det krävs en tillväxt i CÖEL på 3-6 procent per år för att detta scenario skall vara realistiskt.

Tabell 3.6: Sveriges utrikeshandel 1991-1996 i mkr i 1980 års priser (deflaterade med KPI)

År	1991		1996		1991-1996	
	exp mkr	imp mkr	exp mkr	imp mkr	Förändring export (%)	Förändring import (%)
Bulgarien	89	40	158	48	76,8	21,7
Polen	1003	1000	2796	1552	178,8	55,2
Rumänien	100	80	198	131	97,8	63,2
Sovjetunionen	1082	1536	3761	3500	247,5	127,9
Tjeckoslovakien	369	328	1388	759	276,0	131,6
Ungern	456	399	757	441	66,2	10,4

Källa: SCB Utrikeshandel

Importen från kandidatländerna har emellertid inte ökat i samma utsträckning. Den största ökningen har skett i handeln med f.d. Tjeckoslovakien; en ökning med ca 130 procent. Importen från Polen har ökat med 55 procent, medan den från Ungern endast ökat med ca 10 procent. Ländernas rangordning med avseende på storleken på importökningen stämmer överens med vad som förutsägs i Baldwins analys, men nivån på importökningarna är betydligt lägre. Det kan finnas flera olika förklaringar till detta, varav övervärderade valutor och svårigheter med att ställa om produktionsapparaten i kandidatländerna är några. Vidare kan den protektionism som trots allt kvarstår i Europaavtalen ha varit en bidragande orsak till att importen från CÖEL utvecklats långsammare än vad man annars kunde ha förväntat sig.

Att de faktiska handelsvolymerna överensstämmer så pass väl med de som tidigare analyser har förutsagt tyder på att de beräkningar som gjorts baserade på gravitationsekvationer ändå är förhållandevis tillförlitliga.

3.5 Slutsatser

Vi förväntar oss att transitionsprocessen i sig kommer att medföra betydande öknings av handeln mellan EU-länderna och kandidatländerna. Skälet är att kandidatländernas handel med marknadsekonomierna i väst begränsats genom en medveten politik i kandidatländerna under kommunisttiden. De studier som har gjorts ger lite olika resultat om storleken på ökningen, men i de flesta fall handlar det om ett flerfaldigande av de volymer som observerats under

transitionsprocessens första år. Tillväxt och inkomstökningar i Central- och Östeuropa kommer att medföra att handeln ökar ännu mer. Med utgångspunkt från de studier som gjorts, bedömer vi att handeln för svensk del på lång sikt kan komma att öka upp till 5-10 gånger jämfört med situationen före murens fall.

Handeln mellan EU och CÖEL har redan ökat påtagligt sedan 1989. Exporten till kandidatländerna har i vissa fall mer än fördubblats, medan importen har ökat något mindre. Sveriges handel med Central- och Östeuropa är emellertid storleksmässigt fortfarande av liten betydelse. Detsamma gäller för flertalet EU-länder. Den handel som finns bidrar visserligen till välfärdsvinster för både EU och CÖEL, men med så begränsade handelsvolymen som det rör sig om är dessa vinster med all sannolikhet relativt begränsade för EU-länderna. För CÖEL representerar dock denna handel en betydande del av den totala handeln och bör därför redan nu ge betydande välfärdsvinster. Dessa vinsterna kan förväntas öka även vid en oförändrad handelsvolym, när återstående snedvridningar från tiden med planekonomi är försvunna. Handeln kommer då att i ökad utsträckning att avspegla underliggande drivkrafter till handel, såsom exempelvis komparativa fördelar.

De s.k. Europaavtalen innebär betydande liberaliseringar av handeln. Med några undantag har de kvantitativa restriktionerna på industrivaror försvunnit. Tullarna på industrivaror har reducerats eller helt tagits bort. Detta kommer att ha en positiv effekt på volymen av handeln mellan CÖEL och EU, utöver den som vi förväntar oss av en fortsatt process mot marknadsekonomi i kandidatländerna. Vi förväntar oss också att ett fullvärdigt EU-medlemskap ger ytterligare positiva effekter. Genom medlemskapet liberaliseras handeln i industrivaror ytterligare. Gränskontroller och tekniska handelshinder försvinner, samtidigt som handelshindren i s.k. känsliga branscher tas bort snabbare. Vidare liberaliseras handeln i jordbruksvaror.

När det gäller effekten av ett EU-medlemskap på handelns struktur kan man konstatera att den stora skillnaden mellan Europaavtal och EU-medlemskap ligger i handelsrestriktionerna på relativt arbetsintensiva och fysiskt kapitalintensiva varor som teko, stål och jordbruksprodukter. Med ett fullvärdigt EU-medlemskap kommer dessa restriktioner att tas bort, vilket innebär att vi kan förvänta oss att kandidatländerna blir mer inriktade på att exportera sådana varor, än vad som annars skulle varit fallet. Det rör sig också om varor där kandidatländerna åtminstone på kort och medellång sikt potentiellt sett har komparativa fördelar genom sina förhållandevis goda tillgångar på lågutbildad arbetskraft och fysiskt kapital.

Den ökade handelsliberaliseringen är dock inte helt utan problem. En konsekvens blir att det uppstår vissa omställningsproblem.

Karaktären på dessa beror på vilken typ av handel som liberaliseringen ger upphov till. På några års sikt förväntar vi oss att nettoexporten från CÖEL huvudsakligen sker i arbetsintensiva varor och i viss mån i fysiskt kapitalintensiva varor. En anledning är att det tar tid för den relativt välutbildade arbetskraften att omvandlas till kommersiellt gångbart humankapital. Vidare är det troligt att den produktionsstruktur som byggts upp under planekonomin endast kommer att förändras långsamt, bl.a. genom att det tar tid innan kapitalbeståndet deprecieras och nyinvesteringar får effekter på industristrukturen. Handeln mellan CÖEL och de nordliga EU-länderna kommer då huvudsakligen att vara s.k. mellanbranschhandel, som i princip kan ge upphov till mer betydande omställningsproblem än s.k. inombranschhandel. Eftersom handeln emellertid förväntas vara av begränsad omfattning kan vi trots allt förvänta oss att problemen med strukturomvandling blir relativt begränsade.

På lite längre sikt kan exporten från CÖEL i stället komma att riktas mot varor som är mer humankapitalintensiva. Processen kan förväntas gå snabbare om kandidatländerna får tillgång till modern teknologi inklusive kunskaper i företagsledning. Andelen inombranschhandel i dessa länders handel med Sverige och övriga Nordeuropa kan då förväntas bli högre. Vinsterna av inombranschhandel består av bättre utnyttjade stordriftsfördelar, fler produktvarianter och ökad konkurrens. Det finns också skäl att tro att kostnaderna för strukturomvandling blir lägre när handelsökningarna huvudsakligen består av inombranschhandel. Vi förväntar oss därför att de strukturomvandlingsproblem som kan bli en följd av en ökad integration mellan EU och kandidatländerna blir mindre på sikt.

Handeln kommer också att ge vissa effekter på inkomstfördelningen. Om CÖELs komparativa fördelar på kort sikt återfinns i en produktion som är intensiv i användningen av lågutbildad arbetskraft, kommer handelsliberaliseringen att leda till en mer jämn inkomstfördelning i dessa länder (då högutbildade och kapitalägare förlorar). Å andra sidan ökar pressen nedåt på lönerna för lågutbildad arbetskraft i EU ytterligare något, och inkomstfördelningen där blir mer ojämn. Denna effekt förväntas dock bli mycket begränsad.

På lång sikt kan ytterligare liberalisering i handeln med EU förväntas att framförallt gynna ägarna till humankapitalet i CÖEL. Då uppstår inte pressen nedåt på löner för lågutbildad arbetskraft i Sverige och övriga EU, men däremot kan sådan press uppstå i kandidatländerna. På lång sikt kan det därför i kandidatländerna behövas system för att omfördela inkomster om vinsterna från handeln skall bli jämt fördelade. Omställningsproblem och effekter på inkomstfördelning återkommer vi till i kapitel 6.

4 Den fria invandringens effekter på svensk arbetsmarknad

4.1 Inledning

Att arbetskraften i kandidatländerna fritt kan flytta till EU-länderna är en av de mer kontroversiella förändringarna som utvidgningen innebär. I detta kapitel diskuteras vilka effekterna av fri rörlighet för arbetskraft mellan EU och kandidatländerna kan tänkas bli för Sveriges välfärd i olika avseenden. Hur omfattande kommer invandringen att bli? Kommer lönerna att falla i Sverige till följd av ett kraftigt ökat arbetskraftsutbud? Hur kommer inkomstfördelningen att påverkas? Kommer den inhemska arbetskraften att få svårare att hävda sig i den ökade konkurrensen på arbetsmarknaden? Är det möjligt att reformera lönebildningen i ljuset av fri arbetskraftsrörlighet med betydligt fattigare länder? Dessa frågor belyses utifrån ekonomisk teori och empiriska erfarenheter för att dra slutsatser om lämpligheten av att kandidatländerna ges tillträde till EU-ländernas arbetsmarknader.

Det är viktigt att skilja mellan *potentiell* och *faktisk* invandring. Den potentiella invandringen, eller det antal som kan tänka sig att flytta, bestäms av reallöneskillnader, geografiskt avstånd, arbetskraftens storlek m.m. Den faktiska bestäms i hög grad av efterfrågan på arbetskraft i invandringslandet. Den potentiella invandringen påverkar den reella på det viset att sannolikheten för att invandring ska komma till stånd ökar med den potentiella invandringen. Nedan diskuteras först de incitament som arbetskraften i kandidatländerna har för att utvandra och sedan diskuteras efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige. I huvudsak begränsas diskussionen till rent kvalitativa resonemang.

4.2 Incitamenten att utvandra från kandidatländerna

BNP per capita är i samtliga kandidatländer mycket låg i jämförelse med den i Sverige. För de baltiska staterna, Bulgarien och Rumänien var andelen av den svenska 1995 enbart mellan 5 och 7 % medan den för Polen är ca 11 %. Det är uppenbart att sådana skillnader kan ge upphov till en stor benägenhet att migrera. Under de perioder då utvandringen från Finland till Sverige var mycket stor var Finlands BNP per capita ca 75 % av den svenska. Först när andelen var ca 90 % och högre blev det svårt att attrahera finländsk arbetskraft till de vakanser som uppkom i Sverige. De stora inkomstskillnaderna antyder att avkastningen av att flytta från kandidatländerna till ett erbjudet ledigt jobb i EU-länderna är mycket stor.

Den arbetskraft som omfattas om samtliga kandidatländerna skulle integreras är också mycket stor, ca 50 miljoner personer. Som jämförelse kan nämnas att då Spanien, Portugal och Grekland integrerades var dessa länders arbetskraft drygt hälften så stor. Ju fler personer som omfattas av de mycket låga reallönerna desto större är sannolikheten för migration då ekonomierna integreras.

Normalt finner man i empiriska studier att utvandringen är större från regioner som är hårt drabbade av arbetslöshet än från andra regioner. Arbetslöshetens betydelse för migrationen kan dock lätt överdrivas. För kandidatländerna är det sannolikt att arbetslösheten spelar en underordnad roll för den reella utvandringen; även många som redan har anställning kommer att ha incitament att flytta. Det avgörande är snarare existensen av betydande reallöneskillnader mellan Sverige och kandidatländerna oavsett om individen i utvandringslandet har anställning eller ej.

Även utbildningsstrukturen är av betydelse för utvandringsbenägenheten. I allmänhet har grupper med hög respektive låg utbildning tendenser att migrera mer än övriga grupper. Denna tendens förstärks av att hög utbildning är vanligare bland de yngre i arbetskraften. De baltiska staterna är de kandidatländer som har den största andelen högutbildade. I kombination med låga reallösnivåer för dessa, antyder detta att det finns en stor potentiell utvandring av högutbildade från Baltikum. Man ska dock minnas att en stor del av de högutbildade fick sin skolning i det sovjetiska systemet. Även om utbildningssystemen i Baltikum var bland de mest avancerade i Sovjetunionen präglas ändå denna utbildning av det då rådande politiska systemet på ett negativt sätt. Många högutbildade kan därför ha stora svårigheter att anpassa sig till marknadens krav i synnerhet vid utvandring till Väst.

4.3 Arbetskraftsefterfrågan, lönebildning och invandringens omfattning

Att den *potentiella* utvandringen från kandidatländerna är betydande innebär dock inte att också den faktiska invandringen med nödvändighet behöver bli stor. Omfattningen av invandringen, effekterna på löner och inkomstfördelning m.m. är beroende av de institutionella förhållanden som råder på arbetsmarknaden i invandringslandet. Detta gäller framför allt de institutioner som avgör lönebildningen i invandringslandet. Om invandrad arbetskraft har möjlighet att få anställning genom att erbjuda sina tjänster till lägre ersättning än den inhemska arbetskraften kommer effekterna att bli helt andra än om detta inte är fallet.

Under vilka förhållanden finns det risk för en omfattande och okontrollerad invandring till Sverige? En förutsättning för att en kraftig ökning av sysselsättningen av invandrad arbetskraft från kandidatländerna ska komma till stånd är att lönerna i Sverige tillåts falla. De institutioner genom vilka lönerna bestäms i Sverige är därmed av avgörande betydelse för i vilken omfattning invandrad arbetskraft kan anställas här. För att belysa detta är det klagörande att skilja effekterna på den reglerade arbetsmarknaden från dem på den oreglerade arbetsmarknaden.

På en reglerad arbetsmarknad, med kollektivavtal och där lönerna bestäms genom förhandlingar mellan fackförening och arbetsgivare, leder knappast ett stort invandringstryck till en sådan lönesänkning att sysselsättningen av invandrad arbetskraft kan öka kraftigt. Om fackföreningarna värnar om medlemmarnas intressen kommer en potentiellt stor arbetskraftsinvandring knappast att påverka lönen.

Till de lönenivåer som etablerats på den svenska arbetsmarknaden är det sannolikt svårt för invandrare att konkurrera med den inhemska arbetskraften. Denna besitter t.ex. betydande språkfördelar vilket numera är av betydelse i de flesta jobb. Vidare känner ofta arbetsgivaren värdet av den inhemska arbetskraftens utbildning vilket inte normalt är fallet med den invandrades. Det är inte heller möjligt för arbetsgivaren att ersätta redan anställda med billigare invandrad arbetskraft. Den reglerade lönen gör därmed att invandrad arbetskraft i hög grad stängs ute från arbetsmarknaden.

På en icke reglerad arbetsmarknad, där lönerna sätts individuellt och kollektivavtal inte existerar, är däremot situationen annorlunda. Då uppstår en konkurrenssituation där invandrad arbetskraft i hög grad kan bjuda under, dvs. erbjuda sig att arbeta till en ersättning lägre än den som gäller för den inhemska arbetskraften. En sådan situation

möjliggör därför direktanställning av invandrad arbetskraft. Inflödet av arbetskraft skulle då driva ner lönen för den arbetskraft som konkurrerar med den invandrade. I princip skulle invandringen fortsätta tills dess att reallöneskillnaderna, korrigerat för flyttningskostnaderna, har eliminerats mellan länderna.

Eftersom lönebildningen i hög grad är reglerad för den stora huvuddelen av de anställda blir invandringen knappast omfattande vid fri arbetskraftsrörlighet. Det är inte bara det faktum att det saknas en direkt koppling mellan den potentiella invandringen och lönen. Kollektivavtalet gör också att de förhandlingsbestämda lönerna får en stor spridning i ekonomin. Företag får det då svårt att ersätta inhemsk arbetskraft med invandrad även om man så skulle önska. Det är också lätt för enskilda anställda att kräva kollektivavtal. I första hand torde det bara vara mycket små företag som kan utnyttja invandrad arbetskraft utan kollektivavtal. Ju större företaget är desto större är sannolikheten att någon kräver kollektivavtal.

Även om dagens arbetsmarknad karakteriseras av omfattande regleringar behöver inte detta vara fallet i framtiden. Krav på avreglering har framförts för att komma till rätta med den höga arbetslösheten och det har också hävdats vara en förutsättning för att ett EMU-medlemskap ska bli gynnsamt för Sverige. Men på samma sätt som en avreglering skulle innebära att de arbetslösa genom underbudande kan komma in på arbetsmarknaden, skulle den också leda till att fri arbetskraftsinvandring medför fallande löner för den inhemska konkurrerande arbetskraften.

Med en avreglerad arbetsmarknad skulle invandring av lågutbildade arbetssökande från kandidatländerna kunna få betydande effekter på lönerna för lågutbildade och därmed också på inkomstfördelningen i landet. Beroende på politiska värderingar och samhällseliga mål kan det därför föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och integration av de nya EU-medlemmarna. En integration kommer åtminstone att sätta betydande restriktioner för hur långt en avreglering av arbetsmarknaden kan drivas.

En avreglering som leder till ökad löneflexibilitet låter sig inte heller göras på ett enkelt sätt. Orsakerna till att anställningar till följd av underbudande inte förekommer i någon större utsträckning förefaller i hög grad vara relaterade till företagets beteende eftersom dessa vill vidmakthålla en lönestruktur som inte strider mot de anställdas önskemål. Det är således inte självklart att ens betydande lagändringar eller minskat fackligt inflytande över lönebildningen skulle leda till ökad löneflexibilitet.

4.4 Möjlig invandring trots dagens reglerade arbetsmarknad

Regleringar i de rika länderna kan således bidra till att dramatiska effekter av fri rörlighet mellan fattiga och rika länder uteblir. Även om regleringarna består finns emellertid under den fria rörligheten andra kanaler genom vilka Sverige och andra EU-länder kan få uppleva en mer eller mindre omfattande invandring som i sin tur kan medföra viktiga välfärdseffekter. Man kan identifiera fyra sådana kanaler.

Det kanske viktigaste förhållandet som gör att man ändå kan få en förhållandevis stor invandring är att invandrare från kandidatländerna får *frihet att aktivt söka arbete* i de rikare länderna. Ett viss utrymme för underbjudande finns även i nuvarande system och möjligheter för kandidatländernas arbetskraft att resa in och aktivt söka arbete kan leda till en omfattande sökarbetslöshet i Sverige och i andra EU-länder. Denna sökarbetslöshet har samma grundorsak som inflyttning till städerna från landsbygden i u-länder, nämligen stora reallöneskillnader och en viss sannolikhet att man kan få ett mycket välbetalt arbete i den rika regionen. Detta kan ge upphov till stor sökarbetslöshet och sociala problem bland invandrare i Sverige.

Det finns skäl att undvika en situation med risk för hög sökarbetslöshet bland invandrare där sociala problem och belastning på socialförsäkringssystemet kan bli följden. Det bör därför nog klargöras vilka regler som ska gälla för de EU-medborgare som söker arbete i andra EU-länder. Dessa regler bör utformas så att det inte uppkommer sociala problem i de rikare länderna till följd av möjligheten att söka arbete inom ramen för den fria rörligheten.

Ett annat förhållande som möjliggör för företag att använda sig av billig arbetskraft från andra länder är om företag *inte omfattas av kollektivavtal*. I synnerhet i små nystartade företag som vill dra nytta av invandrad arbetskraft kan den enskilde invandraren ingå en överenskommelse med företagaren om att inte kräva kollektivavtal. Om individen kräver kollektivavtal med samma lön som gäller i företag med svenska anställda skulle företagets överlevnadsförmåga kunna riskeras. "Reservationslönen", dvs. den lägsta lön som individen är villig att arbeta för, är för en enskild invandrad arbetstagare sannolikt mycket låg eftersom reallönen i hemlandet är låg.

Att stå utanför kollektivavtal kräver dock i realiteten att företaget är litet då ju det räcker med att *en* anställd begär avtal för att företaget måste gå med på detta. Risker att företaget tvingas skriva på ett kollektivavtal ökar därför snabbt med antalet anställda.

Man kan tänka sig att antalet småföretag med invandrad arbetskraft blir ganska stort i vissa branscher. Inom tjänstesektorer som kräver kunskaper i svenska torde detta knappast bli vanligt medan sannolikheten är större i t.ex. delar av bygg-, städ- eller restaurangbranschen. Såväl svenska företag som företag från kandidatländerna kan etablera sig för att dra nytta av den fria rörligheten genom att anställa billig invandrad arbetskraft.

I detta sammanhang kan det faktum att invandrare från kandidatländerna har tillträde till den svenska arbetsmarknaden för att söka arbete spela en viktig roll. Arbetare som kommer hit skulle i vissa branscher sugas upp av etablerade eller nystartade småföretag som står utan kollektivavtal. I de branscher där nya företag uppstår med arbetskraft som betalas en lön kraftigt understigande den rådande har detta betydande effekter på redan etablerade företag. Konkurrensen gentemot inhemska småföretag för vilka kollektivavtal gäller blir skev varvid många kan slås ut.

Ett tredje viktigt förhållande är att även *invandringen av egenföretagare* vid en integration av kandidatländerna kommer att vara fri. Den som inte kan få anställning i Sverige som t.ex. snickare kan etablera sig här som egenföretagare och även för en sådan är sannolikt "reservationersättningen" för det egna arbetet mycket låg. Denne skulle då acceptera en ersättning för det egna arbetet som vida understiger den som andra inhemska företagare i samma bransch får men som ändå innebär en realinkomst som är betydligt högre än den han eller hon får om han är kvar i hemlandet.

Redan idag existerar en svart marknad för invandrad yrkesarbetskraft, t.ex. snickare från Polen. Fri rörlighet innebär att denna verksamhet legaliseras och det är då också uppenbart att omfattningen av verksamheten kommer att öka.

Samtidigt som existerande småföretag i vissa branscher kan komma att emotse en svår anpassningsperiod och skev konkurrens, gynnas naturligtvis konsumenterna av de lägre priserna på varor och tjänster som produceras i dessa branscher. Eftersom varor i hög grad handlas internationellt är de internationella prisskillnaderna ganska små medan de internationella prisskillnaderna för tjänster, som i större utsträckning förmedlas inom landet, i allmänhet är större. Därför kan i synnerhet priserna på många tjänster komma att pressas när EU:s fria arbetskraftsrörlighet utvidgas till att omfatta länder med lägre realinkomstnivå.

Slutligen är möjligheterna för stor invandring större för de segment av arbetsmarknaden där *lönebildningen är friare*. Det är också sannolikt att grupper som idag har en friare lönebildning och som får uppleva konkurrens från invandrare med fallande relativlöner som

konsekvens, kommer att kräva ökade regleringar. En konsekvens av den fria rörligheten är därför sannolikt att regleringarna på arbetsmarknaden ökar. De direktiv för utstationering av arbetskraft från hemländerna som EU har utfärdat kan ses som ett exempel på att en ökad internationalisering av arbetsmarknaden framtvingar andra regleringar.

Få områden i nationalekonomin har genererat så många tvetydiga resultat som de teoretiska studierna av effekterna av invandring på relativlöner mellan olika typer av arbetskraft. Det är således svårt att uttala sig om såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter av invandringen. Vad gäller empiriska studier av löneeffekter av invandring har man för USA, med betydligt mer decentraliserad lönebildning än vad som gäller för Europa, funnit att invandringen minskar lönerna för den inhemska arbetskraft som är substitut till den invandrade. Några kvantitativt starka effekter av invandring på den inhemska lönen har man dock inte funnit för den relativt oreglerade amerikanska arbetsmarknaden. För Europa har man i allmänhet inte funnit några lönedämpande effekter av invandring. Det ska samtidigt sägas att de statistiska problemen ofta är stora i dessa studier.

4.5 Efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige

Om arbetsmarknaden är fortsatt reglerad och om fri arbetskraftsrörlighet etableras mellan EU, inklusive Sverige, och kandidatländerna, kan detta innebära en återgång till en situation som i stora delar liknar den som gällde i Sverige på 1960- och 1970-talen.

Denna situation karaktäriseras av en betydande arbetskraftspotential som är villig att ta anställning i landet om man erbjuds detta. En kraftig nettoinvandring uppkommer enbart i tider då efterfrågan på arbetskraft överskrider det inhemska utbudet. Fram till i början av 1980-talet lönade det sig för finländsk arbetskraft att acceptera erbjudna lediga jobb i Sverige. Nettoinvandringen bestämdes då i hög grad av vakanstalen på den svenska arbetsmarknaden. Sedan början av 1980-talet är dock reallöneskillnaderna mellan Sverige och Finland så små att det inte lönar sig, annat än i undantagsfall, för den finska arbetskraften att flytta till Sverige om jobb här skulle erbjudas.¹⁹

¹⁹ Denna situation har i viss mån ändrats då en stor del av den finska arbetskraften fått kraftigt sänkta realinkomster till följd av att de tvingas gå på arbetslöshetsersättning eller socialbidrag.

Även om man återgår till en situation likartad den som gällde på 1960- och 70-talen, har betydande förändringar i näringslivet skett sedan dess. Dessa förändringar har betydelse för antalet lediga platser som kan erbjudas invandrare. Sedan 1960-talets mitt har den relativa betydelsen av industrisektorn minskat i Sverige, från ca 45% till under 30%. Inom tillverkningsindustrin har också andelen produktionsarbetare av den totala arbetskraften minskat. Vidare har kompetenskraven höjts i takt med datorisering, mer projektarbeten, ökad internationalisering som kräver mer språkkunskaper etc. Detta är en utveckling som Sverige delar med många andra länder.

Att tillverkningsindustrins andel av den totala ekonomin har minskat innebär att den relativa efterfrågan på produktionsarbetare i Sverige idag är lägre än under 1960- och 70-talen då arbetskraftsinvandringen till Sverige var stor. Detta sammanfaller med den generella tillbakagången av det traditionella industriarbetet. Trots kraftigt ökande produktion arbetade i början av 1990-talet 300 000 färre personer i industrisektorn jämfört med 30 år tidigare. Den totala arbetskraften ökade under samma period med ca 800 000 personer.

Man kan även betrakta förändringarna i den svenska utbildningsstrukturen som en anpassning till ekonomins förändrade efterfrågan på arbetskraft. Att andelen lågutbildade har fallit kraftigt kan tas som ett uttryck för att efterfrågan på grupper av arbetskraft har minskat.

Samtidigt som näringslivsstrukturen i Sverige har ändrats har dock även utbildningen i kandidatländerna ändrats. Framför allt de yngre kan förväntas ha en utbildning som kan tänkas passa den svenska arbetsmarknaden.

Det är uppenbart att även renodlat produktionsarbete i högre grad än tidigare kräver t.ex. språkkunskaper. Det är därför idag inte lika lätt som under 1950- och 60-talen att sätta in invandrad arbetskraft i produktionsarbete efter en förhållandevis kort språkutbildning. Medan våra kunskaper om språkskillnaders betydelse för invandring är begränsade är det ändå inte ett alltför vågat påstående att industrins efterfrågan på invandrad arbetskraft idag är betydligt lägre än under 1960-talet.

En expansion av vissa delar av tjänstesektorn skulle dock kunna stimulera invandring. Om planer på någon form av subventionering av hemtjänster förverkligas, kan detta gynna många invandrare då t.ex. språkraven är lägre.

Den förändring i näringslivet som beskrevs ovan innebär inte att den totala efterfrågan på arbetskraft minskar utan snarare att arbetskrafts-efterfrågan skiftar mot mer utbildad arbetskraft. Den högutbildade arbetskraften i kandidatländerna skulle då gynnas.

Även här spelar rimligen språkfaktorn en viktig roll. De högutbildade, t.ex. civilingenjörer, från kandidatländerna har sannolikt större möjligheter att få anställning i multinationella koncerner där engelska är ett gemensamt språk medan möjligheterna att utnyttja högutbildade i små eller medelstora företag i Sverige kan vara mer begränsad. Åtminstone måste man räkna med att många företag under en ganska lång tid kommer att vara skeptiska till att anställa högutbildad personal från kandidatländerna i någon större utsträckning. På längre sikt kan man räkna med en viss anpassning i utbildningen varvid de utexaminerade bättre kan passa in även på den svenska arbetsmarknaden.

Andra grupper av högutbildade kan dock finna det enklare att assimileras i Sverige. Läkare, forskare och andra har ofta ett gemensamt "vetenskapligt språk" som inte känner några nationsgränser. Detta gör att dessa grupper ofta kan vara mycket rörliga över gränserna och åtminstone temporärt bosätta sig i andra länder. Många vetenskapliga institutioner är i realiteten tvåspråkiga, dvs. verksamheten baseras både på det egna språket och på engelska.

Det är naturligtvis inte bara efterfrågan på arbetskraft i Sverige som bestämmer den faktiska invandringen. Invandringen från kandidatländerna till Sverige kommer också att bero på hur många vakanser som uppkommer i övriga EU-länder och i kandidatländerna själva. Vidare bestäms också den faktiska invandringen av den potentiella; ju fler personer i kandidatländerna som är villiga att flytta till Sverige för att arbeta desto större blir då också den faktiska invandringen.

Även arbetssökande från EU spelar i en sådan modell en viktig roll. Ju fler personer som är arbetssökande från EU-länderna desto mindre blir sannolikheten att en vakans besätts av en invandrare från kandidatländerna. Självfallet kommer svenska arbetssökande i hög grad före kandidatländernas arbetssökande i kön. Allmänt gäller därför att ju högre ambitioner Sverige har vad gäller sysselsättning och låg arbetslöshet, desto större är sannolikheten att vi får invandring från kandidatländerna (och från andra EU-länder).

På en fri arbetsmarknad är invandringen i hög grad konjunkturberoende. Om de nuvarande institutionella förhållandena består, kommer arbetskraftsinvandringen till Sverige att bestämmas av antalet vakanser som erbjuds invandrare snarare än av ökad konkurrens och underbjudande. Man kan då med viss säkerhet hävda att invandringen inte har någon starkt nedpressande effekt på lönerna i Sverige. Arbetskraftsinvandringen avklingar då automatiskt i konjunkturedgångar när antalet vakanser minskar, antalet arbetslösa stiger och konkurrensen om jobben hårdnar. Endast kategorier som

även i dåliga tider efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden kommer då att invandra.

4.6 Effekter på löner och inkomstfördelning

Som konstaterats bestäms invandringen på en reglerad arbetsmarknad i hög grad av konjunkturläget. Invandringens konjunkturberoende har effekter på inkomstfördelningen. I en konjunkturuppgång bidrar invandringen till att dämpa löneökningarna framför allt genom att det effektiva arbetskraftsutbudet ökar vilket bidrar till lägre löneglidning. Därmed kan man också undvika de inflationstendenser som annars skulle uppkomma.

Samtidigt kan detta innebära att inkomstfördelningen mellan olika yrkeskategorier påverkas. Vissa inhemska yrkeskategorier, med för svenska förhållanden specifika kunskaper, kommer över huvud taget aldrig att uppleva ökad konkurrens från arbetskraft i kandidatländerna. I tider av ökad efterfrågan på dessa yrkeskategorier kommer deras löner att öka genom högre löneglidning.

Andra yrkeskategorier upplever dock en ökad konkurrens i högkonjunkturen från inströmmande invandrare varvid deras löner inte stiger lika mycket som eljest. Dessa inkomstförändringar kommer att missgynna de senare kategorierna även om lönerna inte faller i nominella termer.

De yrkeskategorier som är direkta substitut till invandrararbetskraften missgynnas genom att de relativa reallönerna faller. I första hand torde detta röra de lågutbildade i Sverige med enklare uppgifter. Dessa skulle få uppleva ökad konkurrens om jobb från lågutbildade eller högutbildade invandrare som är villiga att ta lågutbildades arbeten i värdlandet. I allmänhet kan man dock förvänta sig att en kraftig invandring av lågutbildade, även om denna inte dumpar de lågutbildades löner, kommer att bidra till en relativt sett sämre löneutveckling för de lågutbildade och en relativt sett bättre utveckling för de högutbildade.

Mot detta kan invändas att de invandrare som anländer i konjunkturuppgångar kan komma att gå med i fackföreningar och därigenom bidra till en positiv relativlöneutveckling för den egna yrkeskategorin. I en traditionell förhandlingsmodell leder en ökning av medlemsantalet i en enskild fackförening till ökade relativlöner för medlemmarna. Den förlust i relativlön som de inhemska grupperna, som är substitut till de invandrade, skulle uppleva i en konjunkturuppgång skulle då i viss mån kunna kompenseras genom högre framförhandlade löner.

4.7 Invandring och stabiliseringspolitiken

Fri arbetskraftsrörlighet mellan EU och kandidatländerna kan innebära att risken för överhettning av ekonomin minskar. I den utsträckning som invandrare kan fylla de uppkomna vakanserna i konjunkturuppgångar genom att de utbildningsmässigt m.m. passar in på den svenska arbetsmarknaden, kommer risken för inflation genom alltför stora löneökningar att dämpas.

Inflationsförväntningar som uppkommer då man försöker stimulera ekonomin mot full sysselsättning är idag ett centralt problem för den ekonomiska politiken. Risken för ökad inflation och ökad förväntad inflation försvårar idag en aktiv politik för full sysselsättning. Med fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och kandidatländerna skulle det vara möjligt att stimulera ekonomin vid konjunkturedgångar med mindre risk för att inflationstendenser uppträder. Om aktörerna på de finansiella marknaderna inser att en överhettning snarare medför ökad invandring än ökade löner, blir deras inflationsförväntningar lägre än annars.

Detta resonemang förutsätter dock en god anpassning mellan nya arbeten och kvalifikationerna hos den arbetskraft som kan tänka sig att invandra till Sverige. För högutbildad personal kan detta underlättas av nära kontakter mellan universiteten och högskolorna i EU-länderna och i kandidatländerna.

Samtidigt kan fri rörlighet för kandidatländerna medföra ökade regleringar och en stelare lönebildning, vilket skulle försvåra möjligheterna att bedriva en effektiv ekonomisk politik för att komma till rätta med inhemsk arbetslöshet.

4.8 Effekter på sysselsättning och arbetslöshet

I den mån som invandringen bestäms av arbetsmarknadsläget, dvs att den i huvudsak ökar till följd av stigande vakanstal, är det knappast troligt att invandringen ökar arbetslösheten i landet. Däremot ökar i stället sysselsättningen. I de fall då invandrare kan göra troligt att deras produktivitet är högre än vad inhemska arbetssökandes produktivitet är finns dock risker att en viss undanträngning kan uppkomma. Då den invandrade arbetskraften i allmänhet saknar nödvändiga språkkunskaper och arbetsgivarna ofta är osäkra på deras produktivitet kan man utgå från att i första hand inhemska arbetssökande kommer i

fråga för lediga platser. De invandrare som kan konkurrera är i normalfallet högt meriterade i förhållande till inhemska arbetssökande.

Viktigare i detta sammanhang är den invandring som är resultatet av ett aktivt sökande på den svenska arbetsmarknaden. Denna ökar direkt antalet arbetssökande i landet. I den utsträckning som dessa lyckas att bjuda under, dvs. de får arbete till lägre lön än den gängse, kan detta innebära att svenskar trängs ut i arbetslöshet eller att arbetslösa svenskar får det svårare att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Även om vi tidigare konstaterat att underbjudande på den svenska starkt reglerade arbetsmarknaden inte är alltför vanligt kan det innebära att många av de invandrade arbetssökande frestas ta tillfälliga arbeten i den svarta sektorn. Med stor sökarbetslöshet bland den invandrade arbetskraften som utnyttjat möjligheten att söka arbete i Sverige under begränsad tid, finns en risk att den svarta sektorn expanderar på bekostnad av den vita sektorn. Detta kan i sin tur försvåra för svenskar att finna reguljärt arbete.

Detta innebär således att det finns en risk för att den sökarbetslöshet som kan bli fallet vid fri rörlighet med fattiga kandidatländer mycket väl kan innehålla en icke försumbar del av den inhemska arbetskraften. Detta behöver inte gälla enbart i en övergångsfas utan även i en långsiktig jämviktssituation.

4.9 Invandring, utbildning och demografiska effekter

Utvecklingen av de framtida arbetsutbudet bestäms i hög grad av befolkningens åldersstruktur. Ju fler personer i yngre åldrar desto större är de förväntade ökningarna av arbetskraftsutbudet och ju fler i de högre arbetsföra åldrarna desto större kommer de förväntade minskningarna av arbetsutbudet att bli.

Sverige skiljer sig från kandidatländerna bl.a. genom att andelen i befolkningen i pensionsåldern över 65 år är högre. Sverige har också lägre andelar av befolkningen i de lägsta ålderskategorierna. I förhållande till kandidatländerna finns det således anledning att tro att på kort (och medellång) sikt arbetskraftsutbudet kommer att öka betydligt mer i kandidatländerna än i Sverige. Ur demografisk synvinkel, och beroende på pensionssystem, synes det därför vara troligt att invandring skulle kunna gynna Sverige om detta innebär att andelen i produktiv ålder därigenom skulle stiga. Detta skulle också vara fallet om, som är vanligt förekommande vid invandring, yngre och ogifta är överrepresenterade. Med tanke på att flera av kandidat-

länderna i Sveriges geografiska närhet har förhållandevis stora andelar av befolkningen i de lägre åldersskikten kan detta mycket väl bli fallet. Sverige kan då få tillgång till arbetskraft som bidrar mycket till finansieringen av den offentliga verksamheten och utnyttjar det offentliga förhållandevis lite.

Skilda demografiska strukturer bidrar inte i sig till rörlighet. Däremot är det ju fallet att då Sverige har en förhållandevis ålderstigen och därmed i allmänhet sämre utbildad arbetskraft kan efterfrågan i högre grad riktas mot yngre och bättre utbildad arbetskraft. Därvid kan de demografiska förhållandena påverka invandringen.

Den litteratur som behandlar de samhällsekonomiska effekterna av invandringen har i hög grad betraktat effekterna på offentliga budgetar. Då "medianinvandraren" i fallet med arbetskraftsinvandring karaktäriseras av en förhållandevis hög utbildning, låg ålder och få beroende familjemedlemmar har man funnit att arbetskraftsinvandring innebär ett nettobidrag till den offentliga sektorn. Emellertid är det ytterligt vanligt att andra familjemedlemmar också invandrar efter hand varvid kalkylen för invandringen kan förändras negativt.

För svenska högutbildade har det offentliga i hög grad bidragit till individens utbildning, dvs. svarat för en stor del av utbildningsinvesteringen. Invandring av högutbildade kan i detta avseende betraktas som manna från himlen; utvandringslandet har svarat för investeringskostnaderna medan invandringslandet åtnjuter avkastningen på investeringen. Detta representerar intäkter vid sidan av de relativt sett höga skatter som den högutbildade bidrar med. Sverige skulle därför föredra invandring av de bättre utbildade från kandidatländerna medan kandidatländerna själva sannolikt föredrar att de lågutbildade, om några, emigrerar. Under den fria rörligheten existerar emellertid inget samhälleligt val utan tillgång och efterfrågan på invandrad arbetskraft av olika utbildningskategorier kommer att bestämma den reella invandringen av olika utbildningskategorier.

Rekrytering av högutbildade invandrare för högkvalificerade arbetsuppgifter såsom forskning m.m. är sannolikt mindre konjunkturkänslig.

4.10 Invandrarnas anpassning i Sverige och offentliga budgetar

Av stor betydelse för de samhällsekonomiska effekterna av arbetskraftsinvandring är invandrarnas anpassning i det svenska samhället. I hög grad är det naturligtvis fallet att om invandrarna har anställning och en lön jämförbar med den som den inhemska

arbetskraften har kommer denna anpassning att gå smidigt. Detta var tydligt under 1950- och 60-talens invandring då arbetskraften fann sig väl tillrätta och den svenska arbetskraften accepterade invandrarna. Även flyktinginvandrare från Estland under 1940-talet senare från Ungern, Tjeckoslovakien och Polen anpassades lätt i det svenska samhället. Detta kan i stor utsträckning bero på den höga utbildningsnivån bland många av dessa flyktingar samt att åtminstone de som kom under 50- och 60-talen anlände till Sverige under goda konjunkturer. Anpassningsproblemen har dock varit betydligt större för de flyktingar som anlände under 1980- och 1990-talen, då dessa anlände som flyktingar och hade svag anknytning till arbetsmarknaden.

Anpassningsproblemen är således intimt förknippade med typen av invandring. Det finns ingen anledning att tro att arbetskraftsinvandring under goda ekonomiska tider med hög efterfrågan på arbetskraft skulle leda till några stora anpassningsproblem. Förmågan att anpassa sig till det nya samhället kan också i hög grad antas vara självreglerande under en fri arbetsmarknad. De som inte tror sig om att kunna anpassa sig i Sverige kommer inte heller hit och de som upptäcker att de inte passar in socialt sett kommer att återvända till hemlandet.

4.11 Hur stor blir invandringen?

I och med att invandringen i hög grad beror på arbetsmarknadsläget kommer den, liksom under 1950-, 60- och 70-talen, att vara konjunkturberoende. Det är därför knappast meningsfullt att försöka prognosticera invandringen. Vi nöjer oss här med att konstatera att under 1960-, 70- och 80-talen låg bruttoinvandringen runt 40 000 per år i Sverige medan nettoinvandringen var ungefär hälften så stor. Åtminstone för perioden fram till mitten av 1970-talet måste man betrakta arbetskrafts-efterfrågan som mycket hög. En nettoinvandring på 20 000 invandrare innebär en befolkningsökning runt ca 0.25 % per år i Sverige.

Till detta ska fogas den risk som existerar för att Sverige och andra EU-länder kan komma att få uppleva en betydande sökarbetslöshet bland arbetssökande från kandidatländerna om inte reglerna för möjligheterna att söka arbete i andra EU-länder förtydligas.

4.12 Slutsatser

Den utvidgning som nu står på EU:s agenda är i omfattning inte jämförbar med någon tidigare utvidgning. Om fri arbetskraftsrörlighet ska gälla för de nya medlemmarna kommer Sverige att ha ett antal länder med stor arbetskraft och mycket låga reallöner i sin geografiska närhet. Det är av yttersta vikt att ha klart för sig om detta innebär ett hot mot möjligheterna att upprätthålla höga löner och sysselsättning för den inhemska arbetskraften. Det är uppenbart att många arbetare i de nya medlemsstaterna är villiga att ta över många arbetsuppgifter i Sverige också till en mycket lägre ersättning än vad som idag erbjuds den svenska arbetskraften.

Det föreligger i viss mån en konflikt mellan den avreglering av arbetsmarknaden som EMU-medlemskap och den höga arbetslösheten enligt vissa bedömare kräver och integrationen av kandidatländerna. Skulle möjligheterna för arbetslösa att finna arbete genom att t.ex. underbjuda förenklas skulle detta också innebära att arbetskraft från kandidatländerna kan bjuda under och därmed pressa ned löner för konkurrerande arbetskraft i Sverige.

Samtidigt är det inte uppenbart att det går att genomföra åtgärder som direkt ökar löneflexibiliteten. Lönestelhet som förhindrar en alltför stor invandring och lönepress för inhemska arbetare går knappast att reformera bort och minskar inte nödvändigtvis om fackföreningarnas makt minskar. Om kandidatländerna har tillträde till den svenska arbetsmarknaden bör man dock noga överväga vilka reformer av arbetsmarknaden som är möjliga att genomföra.

I den mån som den fria arbetskraftsrörligheten stimulerar invandring som tenderar att pressa löner, kan detta medföra krav på ytterligare regleringar av arbetsmarknaden. Detta skulle innebära att fler grupper än idag vill reglera lönen i kollektivavtal vilket skulle kunna vara ett sätt för dessa grupper att hålla konkurrensen från invandrare borta. Fri arbetskraftsrörlighet kan därför leda till ökad omfattning av regleringar på arbetsmarknaden.

Det är inte bara regleringar som håller tillbaka den faktiska invandringen. De förändringar som det svenska näringslivet har genomgått under efterkrigstiden har inneburit minskad efterfrågan på traditionella industriarbetare. Kompetenskraven har ökat och det är idag inte lika lätt som tidigare att sätta in invandrad arbetskraft i produktionen.

I ett avseende ger den fria rörligheten under de EU-regler som gäller idag anledning till oro. Detta är risken för att många invandrare

kommer för att här söka arbete så att en stor sökarbetslöshet uppkommer. Vilka rättigheter som här gäller är oklart. Även om det land som invandrare från kandidatländerna söker sig till har rätt att avvisa personer efter en viss tid finns ingen specificerad tid för hur länge avvisningen gäller. Vidare kan en avvisad person direkt söka sig till ett annat rikt land och där ta tillfälliga jobb i den svarta sektorn för att efter en avvisning återigen dyka upp i det första landet. Utan klara regler för hur man ska hantera risken för sökarbetslöshet och efterföljande sociala problem bland invandrad arbetskraft från kandidatländerna kan detta få negativa konsekvenser för inkomster och sysselsättning.

5 Internationella investeringar och multinationella företag*

I detta kapitel koncentrerar vi oss på internationell kapitalrörlighet, och vi betonar speciellt de multinationella företagens roll. Vi skall här analysera de förväntade effekterna av att kandidatländerna blir medlemmar i EU på s.k. utländska direktinvesteringar, vilket är investeringar som görs i syfte att skaffa sig kontroll över utländska bolag. Denna typ av investeringar kan få betydande samhällsekonomiska effekter på både värd- och hemländernas ekonomier. De kan dessutom förväntas spela en viktig roll i omvandlingen av de forna planekonomierna till marknadsekonomier.

Detta kapitel börjar med en teorigenomgång i avsnitt 5.1, som i avsnitt 5.2 följs av en genomgång av hur mönstret för direktinvesteringar i kandidatländerna sett ut sedan slutet av 1980-talet. I avsnitt 5.3 diskuterar vi vilka faktorer som kan påverka mönstret för direktinvesteringar och i avsnitt 5.4 skiljer vi mellan s.k. marknadsorienterade och exportorienterade investeringar. Vi går sedan i avsnitt 5.5 och 5.6 igenom vilka samhällsekonomiska effekter direktinvesteringar kan ha dels i värdländerna, dels i hemländerna. I avsnitt 5.7 redogör vi kortfattat för eventuella effekter av direktinvesteringar på handelsmönstret. Avslutningsvis gör vi i avsnitt 5.8 en uppskattning av den förväntade effekten av ett EU-medlemskap på direktinvesteringarna i kandidatländerna. Slutsatserna presenteras i avsnitt 5.9.

5.1 Teori

Den traditionella teorin för kapitalrörlighet är nära relaterad både till handelsteori och till teorin för internationell migration. Internationella investeringar görs för att få högre avkastning än vad inhemska investeringar skulle generera (MacDougall, 1960). Generellt är avkastningen på investeringar hög där tillgången på kapital är knapp. Om vi återigen

* Detta kapitel har skrivits av Karolina Ekholm. För bedömningar och slutsatser står dock utredaren.

tänker oss våra två fiktiva länder, "Öst" och "Väst", och ett scenario där tillgången på kapital är bättre i "Väst" än i "Öst", bör också avkastningen på kapital vara högre i "Öst". Med fri rörlighet av kapital bör alltså kapital röra sig från "Väst" till "Öst". Denna omfördelning av det existerande kapitalbeståndet ger i allmänhet samhällsekonomiska vinster, genom att den höjer ersättningen till kapital för kapitalägarna i "Väst" samt höjer arbetskraftens produktivitet och därmed reallön i "Öst".²⁰

En omfördelning av det existerande kapitalbeståndet kommer till stånd genom att finansiellt kapital flödar, netto, från det kapitalexporterande landet till det kapitalimporterande landet. En konsekvens av ett nettoinflöde av finansiellt kapital till "Öst" från omvärlden är att det uppstår ett underskott i bytesbalansen. Bytesbalansen kan sägas utgöras av skillnaden mellan export och import av varor och tjänster, när vi i tjänsteexport även inkluderar de tjänster som inhemskt kapital, som är verksamt utomlands, genererar (som mäts genom avkastningen i form av räntor och utdelningar). Ett land som har en positiv bytesbalans säljer mer till utlandet än vad det köper och kommer därmed att ackumulera utländska tillgångar av motsvarande värde. Ett land med en negativ bytesbalans säljer mindre till utlandet än vad det köper och kommer därmed att finansiera underskottet genom att låna motsvarande värde från utlandet. Bytesbalansen kan också sägas utgöras av skillnaden mellan inhemskt sparande och inhemska investeringar. När landet sparar mer än det investerar, ackumuleras utländska tillgångar, medan landet i det motsatta fallet kommer att låna från utlandet. I det senare fallet kan man helt enkelt se det som att landet importerar varor och tjänster idag, mot att det exporterar till omvärlden någon gång i framtiden. När väl landet börjar betala tillbaka på sin skuld kommer man i stället att ha ett utflöde (netto) av finansiellt kapital, vilket avspeglas i ett bytesbalansöverskott. Förutsättningarna för en smidig anpassning till ett överskott i bytesbalansen kan förväntas vara bättre om underskottet bottnar i höga inhemska investeringar snarare än lågt inhemskt sparande (vilket motsvaras av att en relativt hög andel av nationalinkomsten går till konsumtion). Inhemska investeringar ökar produktionskapaciteten, vilket underlättar en övergång till en framtida situation där landet exporterar mer än vad det importerar.

Utifrån den traditionella teorin om kapitalrörelser skulle vi förvänta oss att kapital i första hand rör sig från relativt kapitalrika länder till relativt kapitalfattiga länder. De kapitalflöden som vi observerar följer

²⁰ Detta gäller under förutsättning att även den samhällsekonomiska avkastningen på kapital är högre i det kapitalimporterande landet.

emellertid inte riktigt detta mönster. En stor del av de kapitalflöden som vi observerar går i båda riktningarna mellan länder, och nettoflödena går inte sällan mellan relativt kapitalrika länder eller från relativt kapitalfattiga till relativt kapitalrika länder. Detta har lett till att man sökt efter ytterligare förklaringsfaktorer för internationella kapitalrörelser.

Internationella investeringar kan delas in i portföljinvesteringar, där investeraren helt enkelt placerar pengar utan att ha någon kontroll över de företag han investerar i, och direktinvesteringar. Till skillnad från portföljinvesteringar behåller investeraren kontrollen över sitt kapital vid direktinvesteringar. Direktinvesteringar förknippas därmed i första hand med de multinationella företagens etableringar utomlands. Medan portföljinvesteringar kan antas styras dit den förväntade realavkastningen är högst, har direktinvesteringar även andra förklaringsfaktorer.²¹

När det gäller direktinvesteringar är kontroll över det utländska företaget det centrala. I princip kan ett multinationellt företag etablera ett dotterbolag utomlands utan att några egentliga kapitalrörelser sker. Detta kan inträffa om det multinationella företaget lånar kapital på den lokala marknaden. Kapitalrörelser är därmed ingen nödvändig förutsättning för att multinationella företag skall expandera utomlands. I länder med relativt outvecklade kapitalmarknader är emellertid kopplingen mellan direktinvesteringar och de multinationella företagens expansion mycket stark.

Att etablera ett dotterbolag utomlands är endast ett alternativ som ett företag kan välja för att involvera sig i verksamhet utomlands. Det finns ett antal viktiga mellanformer från att företaget endast exporterar till utlandet, till att det producerar i egna dotterbolag, som t.ex. licensproduktion, joint ventures etc. Vissa av dessa mellanformer ger upphov till direktinvesteringar, andra inte.²² Direktinvesteringar är också nära relaterade till sammanslagningar och till uppköp av företag över nationsgränserna. Om ett uppköp av ett utländskt företag finansieras med medel från köparens hemland genereras direktinvesteringar från det landet. Det finns emellertid andra finansieringssätt, som inte

²¹ Stephen Hymer (1960) var den förste att påpeka att direktinvesteringsflödena var inkonsistenta med förutsägelseerna från den traditionella teorin om kapitalrörelser och den som lade grunden för en mer mikroekonomiskt orienterad teori om det multinationella företaget.

²² Definitionen av direktinvesteringar skiljer sig mellan olika länder. Den definition som används av Riksbanken är att investeraren skall äga minst tio procent av aktiekapitalet i det utländska företaget.

ger upphov till ett sådant direktinvesteringsflöde. I praktiken tycks en stor del av de direktinvesteringar som sker vara just företagsuppköp.

När det gäller de multinationella företagens expansion utomlands kan 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), eller det kan röra sig om produktion av färdigvaror som sedan exporteras till utlandet.

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. Vi skall återkomma till skillnaden mellan de två typerna av direktinvesteringar i detta avseende senare.

Teorin om direktinvesteringar och det multinationella företaget utgår ifrån att dessa fenomen inte är förenliga med det traditionella antagandet om fullständig konkurrens. Tre kriterier för under vilka betingelser företag väljer att bli multinationella identifieras i den s.k. OLI-teorin (se Dunning, 1977). Företaget förutsätts ha någon typ av ägar- eller företagspecifika fördelar (ownership advantages), vilka kan exploateras på utländska marknader. Dessa kan t.ex. vara i form av specifik kunskap, som i det fall då företaget innehar patent på en viss produkt, eller i form av ett inarbetat produktnamn. Vidare förutsätts utlandet ha några lokaliseringsfördelar (location advantages). Dessa fördelar kan handla om att produktionskostnaderna är lägre i utlandet, eller att det är så kostsamt att exportera till utlandet att det är mer lönsamt att producera på plats. Vidare kan lokaliseringsfördelarna helt enkelt bestå av att det finns naturresurser som endast kan utvinnas på plats. Kombinationen av företagspecifika fördelar och lokaliseringsfördelar leder till att produktionen sker i utlandet. Företaget har emellertid ett val mellan att etablera ett dotterbolag och att låta något annat företag producera varan på licens. För att ett dotterbolag skall etableras måste det också finnas sk internaliseringsfördelar (internalisation advantages), vilka är fördelar med att hålla verksamheten inom företaget. Internaliseringsfördelar kan böttna i att

det är svårt för företaget att behålla sina företagsspecifika fördelar om dess kunskap sprids till licenstagare. De kan också böttna i att en licenstagare inte har incitament att förmedla korrekt information om lokala marknadsförhållanden till det licensgivande företaget.²³

Under det senaste decenniet har direktinvesteringar blivit föremål för mer formell analys. I analysen av marknadsorienterade eller horisontella investeringar grundas vanligtvis företags beslut - om valet mellan att exportera och att etablera utlandsproduktion - på en avvägning mellan de vinster som kan uppnås genom reducerade handelskostnader, och de ökade fasta kostnader som uppstår vid etablering av utlandsproduktion (t.ex. Brainard, 1993a, Markusen och Venables, 1996). Om det inte finns några kostnader förknippade med att exportera en vara samtidigt som det finns stordriftsfördelar på anläggningsnivå, skulle det överhuvudtaget inte löna sig att börja producera i ytterligare en anläggning. Därför förutsätts i allmänhet att det finns någon typ av handelskostnader för att marknadsorienterade direktinvesteringar skall genomföras (se t.ex. Markusen, 1995). Handelskostnader kan bestå av kostnader för att transportera varorna över nationsgränserna, men också av kostnader som uppstår p.g.a olika typer av handelshinder. Teorin om marknadsorienterade direktinvesteringar ligger nära den moderna lokaliseringsteorin, enligt vilken integration i form av minskade handelskostnader har två effekter: det underlättar lokalisering av produktion där produktionskostnaderna är lägst, och det underlättar koncentration av produktion som sker med stordriftsfördelar (Krugman 1991a, s. 96). När produktionen koncentreras för att utnyttja stordriftsfördelar kan det löna sig att förlägga produktionen där produktionskostnaderna är högre, men där det råder en bättre tillgång till stora marknader, dvs. det kan löna sig att förlägga produktionen i centrum snarare än i periferin.

En slutsats som kan dras från teorin för horisontella direktinvesteringar är att utlandsproduktion i dotterbolag kommer att väljas framför export när handelskostnaderna är relativt höga, medan stordriftsfördelarna på anläggningsnivå är relativt små jämfört med stordriftsfördelarna på företagsnivå (dvs. de fasta kostnaderna för att etablera en ny anläggning är relativt låga jämfört med de fasta kostnaderna i form av t.ex. FoU, som krävs för att skapa företagsspecifika tillgångar). En annan slutsats som kan dras är att storleken på värdlandets ekonomi kommer att ha en avgörande påverkan på omfattningen av utlandsproduktionen i dotterbolag. Eftersom den utlandsproduktion som sker säljs inom landet, kommer utlandsprod-

²³ En god översikt över vilka faktorer som kan generera internaliseringsfördelar ges av Markusen (1995).

uktionens omfattning att vara direkt relaterad till storleken på de totala inkomsterna i värdlandet.

När det gäller exportorienterade eller vertikala direktinvesteringar antas komparativa fördelar och skillnader i relativa produktionskostnader spela en betydande roll. Antag att produktionsprocessen fram till färdig produkt kan delas upp i ett antal produktionsled, där produktionen sker med olika faktorintensiteter. Utvecklingen av produktens design kan t.ex. antas vara ett led i produktionsprocessen, som är mycket intensiv i humankapital eller högt utbildad arbetskraft. Sådana verksamheter som produktion av komponenter och ihopsättning av komponenter till färdig produkt kan däremot antas vara mera intensiva i fysiskt kapital och/eller lågutbildad arbetskraft. Om företaget kan välja att förlägga olika produktionsled till olika länder kan det löna sig att förlägga sådana led som är särskilt humankapitalintensiva i länder där humankapital är relativt billigt, medan arbets- och realkapitalintensiva produktionsled förläggs till länder där dessa produktionsfaktorer är relativt billiga (Helpman, 1984, 1985, Helpman och Krugman 1985, kap 12 och 13).²⁴

När ett företag väljer att producera utomlands för att förse den utländska marknaden med varor och tjänster, behöver det inte nödvändigtvis påverka omfattningen av de verksamheter som bedrivs i hemlandet. Det kan vara så att lokal produktion är en förutsättning för att kunna sälja på den utländska marknaden (detta är exempelvis fallet när det gäller viss tjänsteproduktion). I vissa fall kan emellertid en marknadsorienterad direktinvestering leda till att varor och tjänster, som tidigare exporterades från hemlandet, i stället produceras lokalt.²⁵ I det fallet finns det ett element av omlokalisering av produktionen förknippad med direktinvesteringen. Det behöver emellertid inte vara fråga om en omlokalisering, som orsakas av själva direktinvesteringen. Alternativet till utlandsproduktion kan exempelvis vara att företaget tappat marknadsandelar till lokala konkurrenter. Detta skulle innebära precis samma förändring av lokaliseringen av produktionen, bara ett annat ägande av de utländska produktionsenheterna.

När det gäller exportorienterade direktinvesteringar kan elementet av omlokalisering tyckas vara tydligare. Låga produktionskostnader utgör, tillsammans med låga kostnader för export till de stora marknaderna, de främsta lokaliseringsfördelarna. Därmed blir konkur-

²⁴ För en syntes av teorin för horisontella och vertikala direktinvesteringar, se Markusen et al. (1996).

²⁵ I allmän-jämviktsmodeller med horisontella direktinvesteringar utgör utlandsproduktion och export vanligtvis substitut för varandra (t.ex. Markusen och Venables, 1996).

ensen mellan olika länder eller regioner när det gäller att dra till sig investeringar tydligare än när det gäller produktionen för den inhemska marknaden. Företag som producerar varor som kräver relativt stora insatser av lågutbildad arbetskraft kan också finna det lönsamt att flytta produktionen allteftersom priserna på arbetskraft förändras i olika regioner. När reallönerna stiger i en region, som har stark tillväxt, kommer denna typ av företag att så småningom flytta produktionen till andra regioner. Samtidigt blir regionen med stark tillväxt en större marknad, vilket medför att den samtidigt drar till sig mer av marknadsorienterade direktinvesteringar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att teorin om kapitalrörelser och teorin om direktinvesteringar skiljer sig åt. Direktinvesteringar utgör visserligen en viktig kanal för kapitalrörelser, men de har även andra konsekvenser utöver att flytta kapital mellan länder. Senare i detta kapitel skall vi redogöra närmare för dessa konsekvenser i en analys av de samhällsekonomiska effekterna av direktinvesteringar. Innan dess skall vi emellertid dels redogöra för mönstret för utländska direktinvesteringar i kandidatländerna, dels diskutera vilka faktorer som empiriskt sett tycks bestämma detta mönster.

5.2 Utländska direktinvesteringar: mönster och trender

Innan vi går in på mönstret för direktinvesteringar såsom det framträder i tillgänglig statistik är det viktigt att klargöra att all statistik på detta område är behäftad med tolkningsproblem. Till att börja med råder det stora olikheter mellan länder, när det gäller rapporteringen av direktinvesteringar. Vidare är direktinvesteringar, som framgått av diskussionen i föregående avsnitt, ett långt ifrån perfekt mått på värdet av de multinationella företagens investeringar utomlands. Studerar vi det ackumulerade beståndet får vi dessutom problem med hur vi skall värdera de investeringar som gjorts långt tillbaka i tiden. Trots dessa problem skall vi i detta avsnitt presentera statistik på både flöden och bestånd av direktinvesteringar. Vi skall emellertid också presentera statistik som direkt anger de multinationella företagens verksamhet i utlandet, och som bygger på enkätundersökningar av svenska företag.

Detta avsnitt ägnas huvudsakligen åt att redogöra för direktinvesteringsmönstret för kandidatländerna. Vi skall emellertid inleda med att kortfattat redogöra för de allmänna trenderna när det gäller utländska direktinvesteringar. Till att börja med kan man konstatera att direktinvesteringar, och försäljningen av varor och tjänster i utländska

dotterbolag till multinationella företag, har ökat i betydelse under de senaste decennierna. Enligt UNCTAD (1997) var värdet av de totala direktinvesteringsflöden 350 miljarder US dollar 1996, det högsta värdet som registrerats hittills. Medan beståndet av direktinvesteringar har vuxit med i genomsnitt 11–12 procent under 1990-talet har exporten endast vuxit med 7–8 procent. Detta visar hur centrala direktinvesteringarna kommit att bli i de ekonomiska relationerna mellan länder.

Liksom handelsflödena är direktinvesteringsflödena koncentrerade till de rika, industrialiserade länderna. De industrialiserade länderna utgör inte bara källan för merparten av de utländska direktinvesteringarna, utan de utgör också det huvudsakliga målet för dem. En stor del av direktinvesteringsflödena sker mellan EU, USA och Japan. En slutsats som kan dras av detta är att handel och direktinvesteringar tycks utgöra komplement till varandra på aggregerad nivå, dvs. en betydande volym av handel mellan två länder är vanligtvis förknippad med en betydande volym av direktinvesteringar.

Under 1990-talet har dock utvecklingsländernas betydelse när det gäller direktinvesteringsflödena ökat. Medan knappt 20 procent av de utländska direktinvesteringarna var lokaliserade till u-länderna 1990, hade denna andel ökat till ca 30 procent 1996.²⁶ Även som hemländer har u-länderna fått ökad betydelse. Omkring 98 procent av de utländska direktinvesteringar hade sitt ursprung i i-länderna 1990. Denna andel hade sjunkit till 91 procent 1996.²⁷

En stor del av direktinvesteringarna under senare år har utgjorts av sammanslagningar och uppköp av företag snarare än av helt nya investeringar i maskiner, byggnader och dylikt. De privatiseringsprogram som genomförts, där statliga företag sålts till privata ägare inte bara i de forna öststaterna, utan även i många andra länder, har säkerligen stimulerat en del av de direktinvesteringar som skett under senare tid.

Under perioden 1991–1996 har årligen 2–4,5 procent av de totala utländska direktinvesteringarna gjorts i Central- och Östeuropa (UNCTAD, 1997, s. 266). Som redan nämnts i kapitel 2 motsvarar detta flöden som av de flesta bedömare anses vara mindre än vad man hade kunnat förvänta sig. Under 1995 och 1996 har det emellertid skett en markant ökning av de ingående direktinvesteringarna jämfört med tidigare år. Som framgår av tabell 5.1 var direktinvesteringarna dubbelt så höga under perioden 1995–1996 jämfört med under perioden 1993–1994. Det skedde betydande öknings av direktinvesteringarna i Polen

²⁶ Av denna ökning står emellertid Kina för knappt hälften (UNCTAD, 1997, tabell B.3, s. 313–318).

²⁷ UNCTAD, 1997, tabell B.4, s. 319–324.

båda åren, medan det för Tjeckien och Ungern skedde en kraftig ökning 1995, men sedan en minskning 1996. Den minskade nivån på direktinvesteringarna i Tjeckien och Ungern hänger troligtvis delvis samman med att processen med privatisering av stora statligt ägda företag avtagit i dessa länder (jfr Hunya och Stankovsky, 1997, s. 2, UNCTAD, 1997, s. 96–101). Det kan också påpekas att utlandsinvesteringarna i infrastruktur som telekommunikation, transport och kraftförsörjning hittills har varit förhållandevis begränsade i kandidatländerna (World Bank, 1996). Förutom att detta i sig har hållit nere nivån på direktinvesteringarna, finns det bedömare som menar att den långsamma privatiseringstakten på detta område förhindrat en förbättrad service och därmed också haft en negativ effekt på direktinvesteringar i andra sektorer (jfr UN, 1994, s. 128).

Ser man till de ackumulerade flödena under perioden 1991–1996 är det tydligt att Polen och Ungern dominerar som mottagare av direktinvesteringar. I förhållande till befolkningens mängd har Ungern attraherat betydligt större direktinvesteringsflöden än något av de andra länderna. Polen däremot följer i stort sett snittet för regionen (vilket är ett ackumulerat flöde av direktinvesteringar på 370 US dollar per capita). Efter Ungern kommer Tjeckien och därefter Estland, när vi studerar de ackumulerade direktinvesteringarna i förhållande till befolkningens storlek. Man kan därmed konstatera att de länder som fram till i år erhållit en stor andel av direktinvesteringarna är de länder som kommit längst i privatiseringsprocessen, som Ungern och Tjeckien.²⁸

Under 1996 uppskattas kandidatländernas bestånd av ingående direktinvesteringar ha uppgått till 42,4 miljarder US dollar.²⁹ EU-länderna har varit de mest betydande direktinvesteringarna i Central- och Östeuropa. I slutet av 1995 stod dessa länder för 67 procent av det totala beståndet av direktinvesteringar (Lemoine, 1997, s. 23). Mellan 1992 och 1994 gick 13 procent av de utåtriktade direktinvesteringarna från EU till de central- och östeuropeiska länderna.³⁰ Motsvarande siffra för USA och Japan var endast 2 procent respektive 1 procent. De viktigaste mottagarländerna i Central- och Östeuropa för direktinvesteringar från EU 1994 var Tjeckien, Ungern och Polen.

²⁸ I flera av länderna har en stor del av direktinvesteringarna varit joint-ventures.

²⁹ Denna siffra baseras på data som insamlats av WIIW och WIFO (Hunya och Stankovsky, 1997). Motsvarande siffra baserad på enbart betalningsbalansstatistik är 32,4 miljarder USD (tabell I/1 och I/2).

³⁰ Detta gäller de direktinvesteringar som gjordes i länder utanför unionen. Den viktigaste mottagaren av direktinvesteringar från EU 1992–1994 var USA som fick 43 procent av de utgående direktinvesteringarna (EU, 1997c).

Tabell 5.1: Utländska direktinvesteringar i kandidatländerna 1991–1996 (milj. US dollar)

Land	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1991- 1996	1991- 1996 andel av total	1991- 1996 per cap.
Bulgarien	56	42	55	105	90	150	498	1,3	60
Estland	..	82	162	215	202	138	799	2,1	540
Lettland	..	29	45	214	180	292	767	2,0	310
Litauen	..	10	30	31	73	152	296	0,8	80
Polen	291	678	1 715	1 875	3 659	5 196	13 414	34,7	350
Rumänien	40	77	94	341	419	624	1 595	4,1	70
Slovakien	83	102	199	203	183	150	920	2,4	170
Slovenien	..	111	113	128	176	160	688	1,8	350
Tjeckien	517	1 001	654	878	2 568	1 200	6 727	17,4	650
Ungern	1 462	1 479	2 350	1 144	4 519	1 982	12 936	33,5	1 270
Totalt	2 449	3 611	5 417	4 934	12 069	10 044	38 640	100	370

Källa: UNCTAD, 1997, s. 305–307, IMF, 1997.

Not: .. anger att uppgift saknas. Uppgifter om befolkningens storlek 1995 har använts för att beräkna per-capita-siffrorna i den sista kolumnen.

Det EU-land som investerat mest i Central- och Östeuropa är Tyskland, följt av Österrike och Nederländerna.³¹

I tabell 5.2 presenteras beståndet av utländska direktinvesteringar i procent av kandidatländernas BNP. Vi finner återigen att Ungern är det land som skiljer sig från de övriga genom en markant högre andel (31,5 procent jämfört med 9,8 för regionen totalt). De länder som har en andel som ligger över snittet för regionen är, förutom Ungern, de baltiska länderna Estland och Lettland.

Om vi jämför beståndet av direktinvesteringar, som andel av BNP mellan kandidatländerna och EU-länderna, finner vi att den är flera procentenheter lägre (9,8 jämfört med 13,2 för EU-länderna). Den är också flera procentenheter lägre än för utvecklingsländerna som grupp betraktat och än länderna i Latinamerika och Asien. Det kan vara problem med jämförbarheten mellan dessa siffror, eftersom det till skillnad från vad som gäller för de flesta av de andra länderna endast skett direktinvesteringar i kandidatländerna under en kort period.

³¹ Tyskland står för en femtedel av direktinvesteringarna i regionen, medan Österrike och Nederländerna står för drygt tio procent vardera. Det mest betydande investerande landet efter Tyskland är USA, med knappt 15 procent av direktinvesteringarna (Lemoine, 1997).

Tabell 5.2: Utländska direktinvesteringar i procent av bruttonationalprodukten 1995

Land/Region	Beståndet i procent av BNP
<i>CÖEL</i>	9,8
Bulgarien	0,8
Estland	17,6
Lettland	10,5
Litauen	2,4
Polen	7,2
Rumänien	3,2
Slovakien	3,4
Slovenien	3,8
Tjeckien	8,7
Ungern	31,5
<i>EU</i>	13,2
<i>Utvecklingsländer</i>	15,4
<i>Latinamerika</i>	18,4
<i>Syd-, Ost, och Sydostasien</i>	15,1

Källa: UNCTAD, 1997, s. 339–352.

Not: .. anger att uppgift saknas.

Den bild de ger är emellertid att de direktinvestering som har skett är relativt små i förhållande till storleken på kandidatländernas ekonomier (med undantag av Ungern och Estland).

I tabell 5.3 redovisas de svenska direktinvesteringarna i kandidatländerna. Av tabellen framgår att ca 3,8 miljarder kronor har investerats i regionen sedan 1990. Drygt fyra femtedelar av dessa 3,8 miljarder kronor har gått till Polen, Tjeckien och Ungern, med ungefär lika stora delar till vart och ett av dessa tre länder. Av resterande femtedel har drygt hälften gått till Estland. De svenska direktinvesteringarna tycks således ha en starkare slagsida åt Estland och Tjeckien, jämfört med de totala inflödena som redovisades i tabell 5.1.

I tabell 5.4 visas hur de svenska direktinvesteringarna fördelar sig över olika branscher. Som framgår av tabellen har merparten av investeringarna skett inom tillverkningsindustrin, och framför allt inom verkstadsindustrin samt massa- och pappersindustrin, som tillsammans står för ca tre femtedelar av direktinvesteringarna. En slutsats som kan dras av detta är att direktinvesteringarna till stor del har skett i branscher som är relativt kapitalintensiva. Knappt en femtedel av de ackumulerade flödena har gått till den finansiella sektorn.

Tabell 5.3: Svenska direktinvesteringar i kandidatländerna, netto, mkr (exkl. återinvesterade medel)

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990- 1996	1990- 1996 andel av total	1990- 1996 per capita (kr)
Estland	..	..	3	114	139	84	47	387	10,2	260
Lettland	..	..	1	6	54	31	26	118	3,1	50
Litauen	..	..	1	2	12	85	42	142	3,8	40
Polen	63	38	19	110	184	228	399	1041	27,5	30
Rumänien	..	..	..	..	1	1	..	2	0,1	0,1
Slovakien	..	..	..	7	16	..	..	23	0,6	5
Tjeckien	..	..	1	218	92	732	69	1 112	29,4	110
Ungern	16	52	71	156	102	283	279	959	25,3	90
Totalt	79	90	96	613	600	1 444	862	3 784	100	40

Källa: Riksbanken

Not: Till Bulgarien och Slovenien rapporterades inga flöden under tidsperioden. Uppgifter om befolkningens storlek 1995 har använts för att beräkna per-capita-siffrorna i den sista kolumnen.

.. = belopp saknas/för få obs/belopp understiger 1 mkr

En säkrare källa till information om omfattningen och inriktningen på de svenska företagens verksamhet i Central- och Östeuropa är den databas över svenska multinationella företag inom tillverkningsindustrin, som byggts upp vid Industriens Utredningsinstitut sedan mitten av 1960-talet. Databasen bygger på omfattande enkätundersökningar av svenska industriföretag med verksamhet utomlands. Data för 1994, vilket är det senaste år som data är tillgängligt för, visar att drygt 11 000 är anställda i dotterbolag till svenska företag i Central- och Östeuropa, och att de producerar för ett sammanlagt värde av drygt fyra miljarder kronor (se tabell 5.5).³² Detta motsvarar drygt 3 procent av de svenska företagens utlandsanställda och ca 1 procent av deras samlade utlandsproduktion (Braunerhjelm et al., 1996, s. 13–14). Så sent som 1994 var således Central- och Östeuropa storleksmässigt ingen särskilt betydande värdregion för svenska multinationella företag.

³² Antalet dotterbolag i Central- och Östeuropa som det finns uppgifter om för 1994 är ca 40. Svarsfrekvensen för denna enkätundersökning som vänder sig till samtliga svenska företag med verksamhet utomlands är 87 procent.

Tabell 5.4: Svenska direktinvesteringar i Öst- och Centraleuropa 1989–1996, branschfördelade

Bransch	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1989- 1996	1989- 1996 andel av total
<i>Jord-, skogsbruk, jakt och fiske</i>	0	0	0	0	0	1	7	2	10	0,3
<i>Tillverknings- industri</i>	6	61	36	92	282	299	1 164	485	2 425	72,1
Massa och papper	0	56	4	61	8	77	856	51	1 113	33,1
Verkstadsindustri	2	1	29	28	266	132	174	254	886	26,4
Övrig tillverknings- industri	4	4	3	3	8	90	134	180	426	12,6
<i>Byggnadsverksamhet</i>	30	1	0	25	0	67	37	4	164	4,9
<i>Varuhandel, restaurang och hotell</i>	-4	2	3	11	11	38	65	-38	88	2,6
<i>Samfärdsel, post och televerk</i>	0	0	44	9	100	154	84	-348	43	1,2
<i>Banker, försäkrings- institut m.fl.</i>	0	9	4	13	214	35	72	242	589	17,5
<i>Övrigt</i>	0	6	4	1	5	4	17	6	43	1,3
Totalt	32	79	91	151	612	598	1 446	353	3 362	100

Källa: Riksbanken

I tabell 5.5 presenteras länderfördelningen över de svenska företagens sysselsättning och produktion i Central- och Östeuropa. Av tabellen framgår att Ungern står för ungefär hälften av både sysselsättningen och produktionen i regionen och att Polen, tillsammans med Tjeckien, står tillsammans för ytterligare ca en tredjedel. Ungern framstår således som ett mer betydelsefullt värdland för de svenska företagen än vad direktinvesteringssiffrorna från Riksbanken indikerar. De baltiska länderna står för drygt 16 procent av sysselsättningen och drygt 11 procent av produktionen, vilket stämmer relativt väl överens med direktinvesteringssiffrorna. Det bör dock påpekas att dessa uppgifter baseras på ett fåtal observationer, och att stora förändringar i mönstret för de svenska företagens aktiviteter i Central- och Östeuropa kan komma att ske inom de närmaste åren.

IUI:s data visar också att drygt hälften av de dotterbolag som var etablerade i regionen 1994 var uppköpta företag, medan knappt hälften utgjordes av rena nyinvesteringar.

Tabell 5.5: Svenska dotterbolags sysselsättning och produktion i Central- och Östeuropa, länderfördelat

Land/Region	Antal anställda	Antal anställda procent av total	Produktion (mkr)	Produktion procent av total
Estland	836	7,6	231	5,4
Övriga Baltikum	986	8,9	269	6,3
Polen	2 360	21,3	1 050	24,7
Tjeckien	1 538	13,9	330	7,8
Ungern	5 102	46,1	2 243	52,8
Övriga CÖEL	245	2,2	123	2,9
Totalt	11 067	100	4 245	100

Källa: IUI:s databas

Not: Produktionen har beräknats som omsättning justerat för internleverenser. Den totala produktionen överensstämmer inte med summan för de enskilda länderna p.g.a. avrundningsfel.

En annan källa till information om de svenska företagens verksamhet i Central- och Östeuropa är NUTEK. Enligt NUTEK:s siffror över antal anställda i svenska dotterbolag utgjorde dotterbolagen i Central- och Östeuropa drygt 2 procent av det totala antalet anställda i svenska dotterbolag 1993.³³ För de stora industrikoncernerna utgjorde utlandssysselsättningen i Central- och Östeuropa 1,8 procent 1993 och 3,2 procent 1995, medan för de stora tjänstekoncernerna är motsvarande siffror 3,8 procent för 1993 och 5,2 procent för 1995 (NUTEK, 1997, s. 48).³⁴ Hittills tycks således en större andel av tjänstekoncernernas utlandsverksamhet vara förlagd till Central- och Östeuropa än industrikoncernernas.

NUTEK:s siffror bekräftar bilden av att Ungern är det dominerande värdlandet med ca hälften av de utlandssysselsatta i regionen 1993 (se tabell 5.6). Det är emellertid uppenbart, vilket framgår av tabell 5.6, att Ungerns relativa betydelse härvidlag minskat betydligt mellan 1993 och 1995 (från 67,1 till 44,4 procent).

³³ Dessa siffror inkluderar även Ryssland.

³⁴ Med stora industri- respektive tjänstekoncerner menas de ca 80 största industri- respektive ca 40 största tjänstekoncernerna baserat på antalet anställda i dotterbolag utomlands.

Tabell 5.6: Antal anställda i svenska dotterbolag till stora industri- och tjänstekoncerner i Central- och Östeuropa, länderfördelat

Land	Hela näringslivet		Stora industrikoncerner				Stora tjänstekoncerner			
	1993		1993		1995		1993		1995	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Estland	389	3,7	27	0,3	961	7,9	199	14,5	268	11,4
Lettland	736	7,0	323	4,2	753	6,2	360	26,2	439	18,7
Litauen	33	0,3	22	0,3	210	1,7	0	0	451	19,2
Polen	2 028	19,2	709	9,2	2 660	22,0	210	15,3	375	16,0
Tjeckien,										
Slovakien	1 330	12,6	1 286	16,7	1 668	13,8	0	0	92	3,9
Ungern	5 824	55,2	5 180	67,1	5 383	44,4	591	43,0	702	29,9
Övriga										
COEL	210	2,0	172	2,2	479	4,0	14	1,0	18	0,7
Totalt	11 374	100	7 821	100	14 176	100	2 162	100	3 290	100

Källa: NUTEK (1997), s. 48.

Detta är framför allt en följd av den förhållandevis kraftigt ökade sysselsättningen i Polen under samma tidsperiod. Detta visar att det med så låga nivåer på utlandsaktiviteterna, som det fortfarande handlar om i Central- och Östeuropa, snabbt kan ske betydande förändringar i ländermönstret.

I tabell 5.6 visas också att det råder en distinkt skillnad mellan de baltiska länderna och de andra länderna, när det gäller inriktningen på dotterbolagens verksamhet. De förra länderna står för en betydande del av tjänstekoncernernas utlandssysselsättning, men endast för en liten del av industrikoncernernas utlandssysselsättning.

Vi kan studera branschfördelningen inom industrisektorn med hjälp av IUI:s data. I tabell 5.7 redovisas hur dotterbolagens produktion och sysselsättning fördelar sig på olika branscher utifrån de data som finns för 1994. I de sista två kolumnerna anges den procentuella fördelningen för hela regionen. Av dessa kolumner kan vi utläsa att drygt hälften av dotterbolagens produktion och sysselsättning hänförs till verkstadsindustrin. Därutöver hänförs sig ungefär en fjärdedel till pappers- och pappersvaruindustrin (28 procent av produktionen och 21 procent av sysselsättningen) och en sjätte- eller en sjundedel till livsmedel, dryck och tobak (13 procent av produktionen och 17 procent av sysselsättningen).

I resterande kolumner i tabell 5.7 återfinns branschfördelningen för dotterbolagens produktion och sysselsättning uppdelat på dels de baltiska staterna, dels de övriga kandidatländerna.

Tabell 5.7: Branschfördelning av svenska dotterbolags produktion och sysselsättning i Central- och Östeuropa 1994, procent

Bransch	Baltikum		Övriga CÖEL		Hela regionen	
	Produk- tion	Syssel- sättning	Produk- tion	Syssel- sättning	Produk- tion	Syssel- sättning
Livsmedel, dryck, tobak	96	87	2	3	13	17
Textil- och beklädnads- industri	1	4	1	3	1	3
Pappers- och pappersvaru- industri	0	0	32	25	28	21
Kemisk industri	0	0	2	7	2	6
Verkstads- industri	0	0	63	62	56	52
Övrig industri	3	9	0	0	0	1
Hela tillverknings- industrin	100	100	100	100	100	100

Källa: IUI:s databas

Not: Som verkstadsindustri räknas metallvaruindustrin, maskinindustrin, elektroindustrin samt transportmedelsindustrin.

Av siffrorna i dessa kolumner framgår att branschfördelningen skiljer sig markant mellan dessa två regioner. Nästan alla dotterbolag i de baltiska länderna återfinns inom livsmedel, dryck och tobak, medan dessa branscher endast har en marginell betydelse för dotterbolagens verksamhet i de övriga länderna.

Det mönster som framträder när det gäller direktinvesteringar i kandidatländerna är således ett där nivån hittills är förhållandevis låg, och där de direktinvesteringar som gjorts är mycket koncentrerade, både geografiskt och branschmässigt. De länder som kommit längst i transitionsprocessen har också erhållit merparten av direktinvesteringarna. Ser vi på de svenska direktinvesteringar som har gjorts i regionen är de koncentrerade till tillverkningsindustrin, och i synnerhet till pappers- och verkstadsindustrin.

5.3 Vilka faktorer påverkar mönstret för direktinvesteringar?

Det finns ett flertal studier som analyserat bestämningsfaktorer för direktinvesteringar empiriskt. Ett problem när det gäller tolkningen av resultaten från dessa studier är att olika variabler använts för att fånga direktinvesteringar. I vissa studier har man använt flöden av direktinvesteringar, i vissa bestånd och i vissa har man fokuserat direkt på dotterbolagens försäljning eller produktion. Några resultat som trots detta går igen i de flesta studier är följande: Direktinvesteringar återfinns i större utsträckning i branscher som har relativt höga utgifter för FoU och marknadsföring, och vars arbetskraft utgörs av en relativt stor andel tekniker och annan högt utbildad personal. De påverkas positivt inte bara av hemlandets utan även av värdlandets nationalinkomst. Dessa resultat ger stöd åt hypoteserna att företagsspecifika tillgångar är avgörande för direktinvesteringar, och att en betydelsefull drivkraft bakom beslutet att investera utomlands är att få tillgång till värdlandets marknad. Visst stöd finns för hypotesen att direktinvesteringar påverkas av förändringar i konkurrenskraft, mätt som förändringar i real växelkurs eller relativ arbetskraftskostnad per enhet (relative unit labour cost). Däremot finns det knappast något stöd för hypotesen att direktinvesteringar drivs av skillnader i relativa tillgångar på produktionsfaktorer mellan hem- och värdland.³⁵

Flera studier av bestämningsfaktorer för direktinvesteringar har försökt uppskatta effekten av värdlandets handelshinder gentemot omvärlden samt skillnader i beskattningen av företag mellan länder. Den empiriska forskningen har emellertid inte kunnat påvisa några entydiga effekter av vare sig handelshinder eller beskattning. Om detta beror på att dessa effekter är försumbara, eller om det snarast beror på de ekonometriska problem som är förknippade med sådana studier, är en omdebatterad fråga.³⁶

När det gäller handelshinder kan man förvänta sig en positiv effekt på direktinvesteringarna genom att de gör det dyrare att förse en viss utländsk marknad med export från hemlandet. Samtidigt så fördyrar de också dotterbolagens import från hemlandet. Nettoeffekten är därmed

³⁵ Exempel på studier som påvisar en effekt av förändringar i konkurrenskraft är Culem (1988) och Barrell och Pain (1996, 1997). Brainard (1993b) visar, baserat på amerikanska data, att mönstret för dotterbolagens utlandsförsäljning inte kan förklaras av skillnader i relativa faktortillgångar.

³⁶ För en översikt, se Caves, 1996, s. 34–36 och s 204–208.

inte på förhand given. Flera studier har emellertid funnit att andelen av de multinationella företagens utlandsförsäljning (d.v.s. utlandsproduktion plus export) som utgörs av utlandsproduktion påverkas positivt av handelshinder (Horst, 1972, Swedenborg, 1979, kap. 5, Brainard, 1997).

Många länder har särskilda regler för de utländska företagens aktiviteter. Reglerna syftar vanligtvis till att påverka dessa aktiviteter i en riktning som antas vara gynnsam för värdlandet. Vissa regler kan gynna de utländska företagen på de inhemska företagens bekostnad, medan andra kan verka i precis motsatt riktning. Exempel på regler som missgynnar de utländska företagen är restriktioner för den andel av aktiekapitalet som får ägas av utlänningar, och för antalet utlänningar som får inneha ledningspositioner. Andra exempel är restriktioner för hur stor andel av insatsvarorna som får importeras. Exempel på regler som gynnar de utländska företagen är särskilda skatteförmåner och särskild tullbefrielse på insatsvaror. Vad nettoeffekten blir ur incitamentsynpunkt, när denna typ av regler verkar samtidigt, kan vara svårt att avgöra. Den slutsats som kan dras av den empiriska forskningen på området är emellertid att det inte finns något direkt stöd för att specifika åtgärder, som exempelvis en mer förmånlig beskattning, har en avgörande effekt på beslutet att investera i ett visst värdland. Det beslutet tycks i stället fattas utifrån mer fundamentala faktorer som påverkar lokaliseringsfördelarna (jfr Thomsen och Woolcock, 1993).

Som framgår av det teoretiska avsnittet har horisontella och vertikala direktinvesteringar olika förklaringsfaktorer. De empiriska studier som gjorts har emellertid sällan gjort en åtskillnad mellan dessa två typer av direktinvesteringar. Skälet till detta är att det i statistiken är mycket svårt att skilja dem åt. Ett undantag är en studie av Brainard (1993b) som visar att sådan utlandsproduktion som leder till export tillbaka till USA kan förklaras till viss del av skillnader i faktortillgångar mellan USA och värdländerna, medan övrig utlandsproduktion inte kan förklaras av sådana skillnader. Å andra sidan utgör exporten till USA endast 13 procent av företagens totala utlandsproduktion. En slutsats som kan dras från detta är att horisontella direktinvesteringar tycks dominera över vertikala på det aggregerade planet.

Det faktum att utvecklingsländer som Kina under senare tid erhållit stora mängder exportinriktade direktinvesteringar kan emellertid vara ett tecken på att denna typ av direktinvesteringar har ökat i betydelse. Det har också hävdats att just handelsliberalisering har medfört förändringar i vissa arbetsintensiva branscher, där det blivit lättare att splittra upp produktionen och förlägga delar med olika faktorintensiteter till olika länder. Det skulle innebära ett mönster där

företag i i-länderna tillhandahåller produktdesign, processteknologi och marknadsföring, medan ihopsättningen av produkterna görs av underleverantörer i låglöneländer. Hanson (1996) finner visst empiriskt stöd för att ett sådant mönster utvecklats i Mexiko, efter handelsliberaliseringen gentemot USA och Kanada i samband med bildandet av NAFTA. Sådan arbetsintensiv tillverkning kan emellertid i princip bedrivas av antingen fristående underleverantörer eller av dotterbolag till multinationella företag. Valet mellan dessa alternativ beror på hur starka internaliseringsfördelarna är.

5.4 Marknadsorienterade eller exportinriktade direktinvesteringar i Central- och Östeuropa?

I vilken utsträckning är direktinvesteringarna till Central- och Östeuropa marknadsorienterade eller 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 (36 procent jämfört med 28 procent under 1994) (UNCTAD, 1997, s. 268). Ser vi enbart på de svenska multinationella företagen finner vi siffror i samma storleksordning. I tabell 5.8 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 5.8 framgår också att 27 procent av de svenska företagens produktion i Öst- och Centraleuropa utgörs av export. Det innebär att ca 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.³⁷ Jämför vi med EU-länderna framstår emellertid exportandelen i kandidatländerna som låg. För EU-länderna

³⁷ Siffrorna för Ungern och Polen överensstämmer emellertid i stort sett med den totala exportandelen för tillverkningsindustrin i dessa länder, vilken var 36 procent i Ungern och 23 procent i Polen 1995 (Lemoine, 1997).

ligger denna andel på 43 procent (ett par procentenheter lägre för länderna i gruppen södra EU, dvs. Grekland, Portugal och Spanien).

Tabell 5.8 De svenska dotterbolagens produktion och export 1994 (tillverkningsindustrin)

Region	Produktion (mkr)	Export (mkr)	Export till Sverige (mkr)	Export som andel av produktionen (%)	Export till Sverige som andel av produktionen (%)
<i>CÖEL</i>	4494,5	1195,9	367,5	26,6	8,2
Baltikum	499,9	30,9	2,9	6,2	0,6
<i>Estland</i>	230,9	30,9	2,9	13,4	1,3
Övriga					
Baltikum	269,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ungern	2249,5	742,1	23,5	33,0	1,1
<i>Polen</i>	1339,5	371,8	316,1	27,8	23,6
<i>Tjeckien</i>	276,6	37,1	11	13,4	4,0
Övriga					
<i>CÖEL</i>	129	14	14	10,9	10,9
<i>EU</i>	243555,4	105099,1	23650,4	43,2	13,4
Norra EU	233881,5	101154,1	32191,4	43,3	13,8
Södra EU	9673,9	3945	459	40,8	4,7
<i>I-länder</i>					
<i>utom EU</i>	114666,6	16871,5	1830,7	14,7	1,6
<i>U-länder</i>					
<i>och NIE</i>	28551,5	4486,6	302,8	15,7	1,1
Totalt	391522,1	127717,2	35153,4	32,6	9,0

Källa: IUI-data

Not: Utlandsproduktionen är mätt som dotterbolagens omsättning minus internleveranser för återförsäljning. 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.

Det är tydligt att en mycket högre andel av dotterbolagens produktion exporteras från EU-länderna än från andra länder.

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 5.8 exporteras åtta procent av den produktion som sker i dotterbolagen i Central- och Östeuropa till Sverige. Denna siffra överensstämmer väl med motsvarande siffra för

världen som helhet (nio procent). Man kan emellertid notera att genomsnittet dras upp av den höga andelen export till Sverige för Polen. För övriga länder i Öst- och Centraleuropa 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 exportandelen för utlandsproduktionen i kandidatländerna följer snittet för världen relativt väl, men ligger betydligt under den andel vi finner för länderna i EU. Det finns också en del som tyder på att en relativt stor del av exporten från Central- och Östeuropa under första hälften av 1990-talet utgjorts av export från fristående underleverantörer snarare än från dotterbolag till utländska företag (Lemoine, 1997).

5.5 Effekter av direktinvesteringar på värdländerna

I detta och nästa avsnitt skall vi diskutera vilka samhällsekonomiska effekter direktinvesteringar kan ha på värd- och hemländernas ekonomier. Vi kommer att här skilja mellan effekter som har med det utländska ägandet av företagen att göra och sådana som har med kapitalexport att göra. I praktiken uppstår ofta båda typerna av effekter i samband med direktinvesteringar. Det ur ekonomisk synvinkel kännetecknande draget för just direktinvesteringar är emellertid att de leder till ett utländskt ägande av företagen.

De samhällsekonomiska effekterna på värdländerna kan delas upp i tre kategorier: effekter på kapitalbeståndet, effekter på produktiviteten samt effekter på marknadsförhållandena.

Effekter på kapitalbeståndet

När det gäller effekter på kapitalbeståndet är den avgörande frågan just huruvida kapitalexport uppstår eller inte, dvs. om det sker ett nettotillskott till värdlandets kapitalbestånd eller inte. Det är inte säkert att en direktinvestering av en viss storlek leder till motsvarande ökning av värdlandets kapitalbestånd. Till att börja med är det möjligt att ett inhemskt företag skulle ha genomfört motsvarande investering om en direktinvestering inte kommit till stånd (se Caves, 1996, s. 116–117).

Dessutom kan direktinvesteringen utgöras av ett uppköp av ett existerande företag snarare än en nyinvestering i byggnader, maskiner och dylikt. Särskilt det senare har stor relevans för de central- och östeuropeiska länderna. Många av de direktinvesteringar som gjorts hittills har varit uppköp av tidigare statligt ägda företag i samband med privatiseringsprocessen.³⁸ Det verkar emellertid rimligt att anta att även dessa direktinvesteringar kommer att leda till ett betydande nettotillskott till kapitalbeståndet i regionen. Det existerande kapitalbeståndet i dessa företag har ofta varit dåligt anpassad till produktion för konkurrensutsatta marknader, och de utländska företag som tagit över har därigenom haft incitament att genomföra nyinvesteringar för att utöka och uppgradera existerande kapitalbestånd.

En ökning av kapitalbeståndet kan finansieras på flera olika sätt; genom inhemskt sparande eller från utlandet via direktinvesteringar, portföljinvesteringar eller rena transfereringar (dvs. bistånd). En finansiering via direktinvesteringar har flera fördelar för länderna i Öst- och Centraleuropa. 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 vi sett tidigare i t.ex. Polen och i flera utvecklingsländer under framför allt 1980-talet. Om landet 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 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.

En ökning av kapitalbeståndet leder till att arbetskraften blir mer produktiv, vilket på lång sikt kommer att avspeglas i högre reallöner. På kort sikt leder det till ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Kapitalets marginalprodukt kommer emellertid att falla, och realavkastningen på kapital faller. Därmed blir det värdlandets kapitalägare som förlorar på att utländskt kapital importeras till landet.

³⁸ Lansbury, Pain och Smidkova (1996) visar i en ekonometrisk analys av direktinvesteringar i Centraleuropa att privatiseringsprogrammen påverkat mönstret av direktinvesteringar för regionen.

Effekter på produktiviteten

Den kanske mest centrala positiva effekten av direktinvesteringar är ändå att de utländska företagen vanligtvis är bärare av avancerad teknologi och know-how. Det innebär att det multinationella företaget kan producera mer effektivt än inhemska företag, med potentiella samhällsekonomiska vinster i form av lägre priser, bättre kvalitet, ökad produktvariation etc. Dessutom kan det finnas s.k. spillover-effekter som medför att produktiviteten i även de inhemska företagen ökar av en direktinvestering. Orsakerna till sådana spillover-effekter kan vara att kunskapen sprids när utländska dotterbolag handlar med lokala företag eller när de lokala företagen anställer personal som tidigare varit anställda i dotterbolag (se t.ex. Blomström och Kokko, 1996).

Den empiriska forskningen har funnit visst stöd för att direktinvesteringar medför en positiv effekt på produktiviteten i de inhemska företagen (t.ex. Caves, 1974, Globerman, 1979, Blomström och Persson, 1983). Det kan förväntas att spillover-effekterna är mer betydande i högteknologiska än i mer sektorer där varorna tillverkas med välkänd teknologi. Det tycks också som om i vilken utsträckning spillover-effekter kommer till stånd i hög grad beror på de lokala förhållandena i värdlandet. Blomström och Kokko (1996) drar slutsatsen att en hög grad av lokal kompetens och konkurrens bidrar till att öka värdländernas förmåga att absorbera spillover-effekter.³⁹

Effekter på marknadsförhållandena

Faktorer som höga kostnader för FoU och marknadsföring befrämjar inte bara uppkomsten av multinationella företag utan blir också ett hinder för inträde på marknaderna. Det innebär att multinationella företag i stor utsträckning återfinns på relativt koncentrerade marknader, där det finns möjligheter för företagen att göra vinster som går utöver ersättningen för kostnader i samband med FoU, marknadsföring etc.⁴⁰ Förutom att detta innebär välfärdsförluster i form av en snedvriden resursallokering tillkommer för värdlandet att de

³⁹ Denna typ av faktorer kan också bidra till att direktinvesteringar har en positiv effekt på värdlandets tillväxt, vilket diskuteras i kapitel 6.

⁴⁰ Flera studier visar att betydelsen av multinationella företag och koncentrationsgrad är positivt korrelerade (t.ex. Fishwick, 1981, och Pugel, 1978).

vinster som görs av dotterbolag till multinationella företag förs ut ur landet. Det är emellertid långt ifrån säkert att konkurrensen är svag, bara för att antalet företaget är litet på en marknad. Det beror helt på hur företagen agerar, och det kan variera från fall till fall. Dock har åtgärder som begränsar den konkurrens som de utländska dotterbolagen utsätts för, som t. ex. olika former av specialbehandling i skatte- eller tullhänseende, negativa välfärdseffekter. Tidigare har flera länder i Central- och Östeuropa gett utländska företag särskilda förmåner, som lett till att de har kunnat konkurrera på helt andra villkor än andra företag.⁴¹ Denna typ av åtgärder, för att attrahera utländska direktinvesteringar, är oförenliga med strävandena inom EU att låta alla EU-baserade företag konkurrera på lika villkor. För kandidatländerna är det därför nödvändigt att ta bort alla sådana förmåner. En fråga som har betydelse för de samhällsekonomiska effekterna är om de multinationella företagens inträde på en viss nationell marknad ökar eller minskar konkurrensen. I princip kan effekten på graden av konkurrens gå åt båda hållen. Inträdet av ett multinationellt företag kan minska koncentrationen på den nationella marknaden och eventuellt öka graden av konkurrens. Å andra sidan kan de multinationella företagen komma att dominera de lokala marknaderna, och de kan därigenom på olika sätt förhindra eller försvåra konkurrensen från lokala företag. I vissa fall kan själva syftet med en utlandsinvestering vara att avskräcka potentiella konkurrenter från att träda in på marknaden (Horstmann och Markusen, 1987, Smith, 1987). Flera studier har funnit att inträdet av multinationella företag haft en negativ effekt på koncentrationsgraden (Knickerbocken, 1976, Fishwick, 1981), men det är därmed inte klargjort hur graden av konkurrens har påverkats (se också Caves, 1996, s. 83-97).

När det gäller välfärdseffekterna för värdlandet kan det finnas en avvägning mellan de vinster som uppstår genom att det multinationella företaget har bättre teknologi, med de eventuella spillover-effekter som är förknippade med sådan teknologiöverföring, 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 multinationella företaget tar ut är lägre än genomsnittskostnaderna för potentiella inhemska producenter (se t.ex. Markusen et al., 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. Exakt hur en

⁴¹ Särskilt uppmärksammat har Polens tullbefrielse av Daewoos import av komponenter varit (UNCTAD, 1997, s. 101).

sådan politik bör ser ut är en fråga som diskuteras flitigt både i forskningslitteraturen och på politisk nivå. I synnerhet är det inte helt självklart hur man bör förhålla sig till uppköp och sammanslagningar av företag. Å ena sidan leder det i allmänhet till ökad marknads-koncentration, men å andra sidan kan det leda till en effektivare produktion genom att eventuella stordriftsfördelar på företagsnivå utnyttjas bättre. Därmed är det inte heller självklart hur ett värdland bör förhålla sig till sådana direktinvesteringar som utgörs av sammanslagningar och uppköp.

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

5.6 Effekter av direktinvesteringar på hemländerna

I detta avsnitt skall vi diskutera de samhällsekonomiska effekterna på hemländerna av direktinvesteringar. Vi skall återigen skilja mellan effekter som uppstår till följd av kapitalrörelser, och effekter som uppstår till följd av ett utländskt ägande av företagen. Det faktum att de multinationella företagen finner det lönsamt att investera utomlands torde innebära att deras vinster därmed är högre än vad de annars skulle varit. Därmed finns det en del som talar för att hemlandet som helhet vinner på direktinvesteringarna. Dessa vinster behöver emellertid inte vara jämnt fördelade. Särskilt finns det farhågor för att utländska investeringar skall ersätta inhemska investeringar, och att därmed utländsk produktion och sysselsättning skall ersätta inhemsk produktion och sysselsättning. De som då skulle förlora är arbetskraften genom att reallönerna pressas ned. Vi kommer att i detta avsnitt diskutera dessa potentiella effekter i tur och ordning.

Effekter på kapitalbeståndet

Om de utländska investeringarna substituerar inhemska investeringar, vilket är rimligt att anta om utlandsinvesteringarna verkligen representerar export av kapital från hemlandet, förväntar vi oss att avkastningen på kapital stiger medan avkastningen på insatser av arbete faller i hemlandet. Samtidigt som det uppstår en vinst för landet som

helhet, förlorar således arbetskraften som grupp i termer av sänkta reallöner.

Den långsiktiga effekten på den reala ersättningen till arbetskraften är således negativ. På kort sikt kan detta också motsvaras av en negativ effekt på sysselsättningen. Det är emellertid viktigt att slå fast att det inte finns några skäl att tro att förändringar i ett lands direktinvesteringsmönster, lika lite som förändringar i dess handelsmönster, påverkar den aggregerade sysselsättningen på lång sikt. På lång sikt kommer sysselsättningen att bestämmas av olika strukturella drag i den inhemska ekonomin: som åldersstrukturen hos befolkningen, graden av löneflexibilitet, graden av konkurrens på produktmarknader samt ersättningsnivåer och regler i socialförsäkringarna. Den arbetslöshet som bestäms av denna typ av faktorer i långsiktig jämvikt benämns ibland den "naturliga" arbetslösheten och det är den vi menar när vi talar om modeller med full sysselsättning. En minskning av kapitalbeståndet i ett land kommer emellertid att leda till ett fall i efterfrågan på arbetskraft, som på kort sikt kan påverka sysselsättningen och på lång sikt reallönen.

Effekter av det multinationella företags expansion utomlands

Om vi bortser från att det sker kapitalrörelser och i stället fokuserar på vad det utländska ägandet av företag innebär, kan vi konstatera att om ett vinstmaximerande företag etablerar produktion utomlands innebär det att utlandsproduktionen är mer lönsam än vad inhemsk produktion skulle ha varit. Om vi utgår från att det råder full sysselsättning av alla produktionsfaktorer, leder direktinvesteringen till en vinst för landet som helhet, eftersom den skillnad i vinst som utlandsproduktionen ger upphov till räknas in i hemlandets nationalinkomst.

Det finns ett antal studier som försöker uppskatta effekten av direktinvesteringar på hemländernas sysselsättning. Ett antal studier baserade på amerikanska data har försökt uppskatta effekterna av en sysselsättningsökning i de amerikanska företagens utländska dotterbolag på den inhemska sysselsättningen (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 t.o.m. 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 olika typer av dotterbolagssysselsättning, på så sätt att en ökning av sysselsättningen i utländska dotterbolag har starkast negativ effekt på andra utländska dotterbolag, framför allt i länder med liknande relativa faktoruppsättningar. Deras resultat pekar på att det kan finnas en substitutionseffekt mellan sysselsättningen i utländska dotterbolag och sysselsättningen hemma, när det gäller utländska dotterbolag som är förlagda till andra rika industrialiserade länder, men knappast när det gäller dotterbolag i typiska låglöneländer. När det gäller sysselsättningen i de senare tycks den i första hand ersätta sysselsättning i dotterbolag förlagda i andra typiska låglöneländer.

En slutsats som kan dras av 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 Central- och Östeuropa, 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 substituerar sysselsättning i dotterbolag inom EU, lär den därför i första hand göra det för de dotterbolag som är lokaliserade till dessa länder.

Vi vet att multinationella företag investerar relativt mycket i FoU och står därmed för en stor del av alstrandet av ny teknologisk kunskap. I den mån utlandsinvesteringarna ökar avkastningen på investeringar i FoU i hemlandet, har de en positiv effekt på omfattningen av dessa investeringar. Det finns en hel del empiriskt stöd för hypotesen att investeringar i FoU genererar spillover-effekter, som ökar produktiviteten också i andra företag än i det som genomför investeringarna.⁴² Därmed kan det finnas en indirekt spillover-effekt förknippad med direktinvesteringar även för hemlandet.

5.7 Effekter av direktinvesteringar på handelsmönstret

Som framgick av teoriavsnittet ovan, kan produktionen i utländska dotterbolag påverka handelsmönstret på olika sätt beroende på om direktinvesteringarna är horisontella eller vertikala till sin karaktär. Den empiriska forskningen kring sambandet mellan handel och

⁴² Se t.ex. översikten i Nadiri (1991).

direktinvesteringar har funnit att multinationella företag är mer export- och importbenägna än jämförbara nationella företag (se t.ex. MacCharles 1987). När det gäller kandidatländerna finns det starka skäl att tro att direktinvesteringarna har en positiv effekt på exporten. Genom att de utländska företagen har existerande distributionsnät och inarbetade kundkontakter kan exporten underlättas. Direktinvesteringarna kan därmed förväntas öka såväl exporten från som importen till kandidatländerna.⁴³

Det finns också vissa skäl att tro att en ökad mängd direktinvesteringar kan leda till en högre andel inombranschhandel i den totala handeln. En stor del av inombranschhandeln utgörs av insatsvaror. Den inomföretagshandel som uppstår i vertikalt integrerade multinationella företag kan därmed också komma att utgöra inombranschhandel. Hoekman och Djankov (1996) finner ett starkt positivt samband mellan direktinvesteringsflöden och inombranschhandel för Central- och Östeuropa, men kan inte säga något om kausaliteten. Det verkar dock som om direktinvesteringsflödena hittills har varit alltför begränsade för att kunna ha varit den huvudsakliga drivkraften bakom den ökning av inombranschhandeln som skett. Således består denna ökning troligtvis företrädesvis av handel mellan separata företag.

När det gäller de öst- och centraleuropeiska länderna framstår tillgångarna på humankapital som relativt goda, när vi ser till formell utbildning. Men som tidigare argumenterats tycks utbildningar och färdigheter i vissa fall vara dåligt anpassat till produktionen på konkurrensutsatta marknader. I och med att de utländska företagen utgör organisationer, som redan är anpassade till konkurrensutsatt verksamhet, kan de troligtvis spela en betydelsefull roll när det gäller anpassningen till mera marknadsmässiga förhållanden. Därigenom kan direktinvesteringarna ha särskild betydelse för de öst- och centraleuropeiska ländernas möjligheter att utveckla komparativa fördelar i humankapitalintensiva branscher (Halpern, 1995).

⁴³ Ett flertal empiriska studier har försökt att analysera huruvida direktinvesteringar och export utgör substitut eller komplement till varandra sett ur hemlandets synvinkel. Swedenborg (1979) visade i en inflytelserik studie av de svenska multinationella företagen att produktionen i de utländska dotterbolagen hade en positiv effekt på företagets export från Sverige. En senare studie av de svenska multinationella företagen visar i stället en negativ effekt (Svensson, 1996).

5.8 Förväntade effekter av en östutvidgning på direktinvesteringsflödena

I detta avsnitt skall vi diskutera hur ett EU-medlemskap kan förväntas påverka direktinvesteringsflödena till kandidatländerna.

Av stor betydelse för huruvida utländska företag investerar i ett land är självfallet de lagar och regler som omgärdar affärsverksamheten i landet. Skyddet av äganderätten är avgörande för privata investeringar, oberoende av om de är utländska eller inhemska. När det gäller utländska direktinvesteringar är det också viktigt att företagen har möjlighet att återföra vinster samt att konvertera valuta. En hel del förändringar av lagstiftning och regelverk i denna riktning har redan gjorts i kandidatländerna. Man kan emellertid förvänta sig att det sker ytterligare förbättringar om länderna blir medlemmar i EU (jfr Baldwin et al., 1997).

Ett sätt att närma sig frågan om vilken effekt ett EU-medlemskap kan förväntas få på kapitalflödena är att studera hur dessa flöden förändrats vid tidigare utvidgningar. Baldwin et al. (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. Ett EU-medlemskap skapar sannolikt bättre förutsättningar för kapitalinflöden, men de inhemska förhållandena avgör 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.

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 och tillgång på högutbildad arbetskraft i vissa sektorer och branscher.

Ett EU-medlemskap kan påverka framtida direktinvesteringsflöden just genom att det påverkar förutsättningarna för den inhemska utvecklingen. Det är emellertid viktigt att påpeka att den förväntade positiva effekten av ett EU-medlemskap på direktinvesteringarna huvudsakligen är 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.

Det finns också skäl att inta viss försiktighet när det gäller kandidatländernas möjligheter att realisera sina potentiella lokalisering fördelar. I förhållande till de nuvarande EU-länderna utgör kandidatländerna periferin. Enligt modern lokaliseringsteori kan sänkningar av handelskostnader medföra att industriproduktionen blir ännu mer koncentrerad till centrum, därför att det lönar sig att utnyttja stordriftsfördelar. Detta skulle kunna innebära att vissa av de marknadsorienterade direktinvesteringar, som hade genomförts utan ett EU-medlemskap, inte skulle komma till stånd. Företagen skulle i stället välja att koncentrera produktionen till de stora marknaderna i väst för att sedan exportera till öst. Hur betydelsefull denna typ av mekanism är i praktiken är dock svårt att bedöma, eftersom det knappast har gjorts några empiriska undersökningar på detta område..

Ett sätt att försöka analysera hur vi kan förvänta oss att direktinvesteringsflödena påverkas av ett medlemskap i EU är att utgå ifrån hur nuvarande EU-länders bestånd av utländska direktinvesteringar förhåller sig till variabler som BNP och BNP per capita, och sedan dra slutsatser om vilket utrymme som kan finnas för ökningar av direktinvesteringarna i kandidatländerna. Vi estimerar en enkel regression, där beståndet av ingående direktinvesteringar relateras till dels BNP, dels BNP per capita, och där vi använder en dummyvariabel för EU-medlemskap.⁴⁴ Vi använder sedan den estimerade ekvationen för att uppskatta hur stor beståndet av utländska direktinvesteringar skulle vara dels om kandidatländerna följde mönstret för övriga länder utan att

⁴⁴ En vanlig minsta-kvadrat-skattning med korrigerig för eventuell heteroskedasticitet ger följande samband (standardfel inom parentes):

$$\ln IFDI = -0,30 + 0,81 \ln BNP + 0,01 \ln BNPcap + 1,22 EU$$

$$(1,20) \quad (0,08) \quad (0,14) \quad (0,68)$$

$$\bar{R}^2 = 0,77$$

$$\text{Antal obs} = 92$$

där IFDI är beståndet av ingående direktinvesteringar (UNCTAD, 1997), BNP är landets BNP i miljoner US dollar, BNPcap är BNP per capita i miljoner US dollar (IMF, 1997) och EU är en dummyvariabel som antar värdet 1 om landet är medlem i EU och värdet 0 i annat fall.

vara medlemmar i EU, dels om de både följde mönstret för övriga länder och dessutom var medlemmar i EU.⁴⁵

I tabell 5.9 visas en sammanställning av resultaten från denna exercis. Beräkningarna har gjorts utifrån uppgifter om BNP för både 1995 och 1996 (där uppgifter för 1996 endast varit tillgängliga för ett fåtal av kandidatländerna). Två olika estimeringsmetoder har använts.⁴⁶

Tabell 5.9: Resultat från beräkningar av skillnaden mellan estimerat och faktiskt bestånd av ingående direktinvesteringar som andel av värdländernas BNP (procent)

	Metod 1		Metod 2	
	1995	1996	1995	1996
Utan EU-medlemskap	0	3	2	5
Med EU-medlemskap	24	30	5	8
Effekten av EU-medlemskap	24	27	3	3

Källa: Ekholm (1997b)

Den första raden visar skillnaden mellan estimerat och faktiskt bestånd av direktinvesteringar som andel av BNP under antagandet att kandidatländerna förblir utanför EU. Här varierar de uppskattade skillnaderna mellan noll och fem procent. Den andra raden visar samma skillnad under antagandet att länderna blir medlemmar i EU. Som framgår av tabellen skiljer sig de uppskattade skillnaderna förhållandevis mycket mellan de två olika estimeringsmetoderna; de varierar mellan 5 och 30 procent. Den sista raden i tabellen visar effekten av ett EU-medlemskap som skillnaden mellan de två ovanstående raderna. Dessa varierar mellan 3 och 27 procent.⁴⁷

Dessa beräkningar är självfallet mycket osäkra, vilket understryks av den stora spridningen i resultat.⁴⁸ Det kan ändå vara värt att utgå från det existerande empiriska sambandet mellan direktinvesteringar, inkomster och EU-medlemskap, och med utgångspunkt från det studera implikationerna för kandidatländerna.

⁴⁵ Ekvationerna har estimerats på ett urval av 92 länder, där bl.a. samtliga OECD-länder ingår.

⁴⁶ Förutom den vanliga minsta-kvadrat-metoden (metod 1) har också s.k. robust regression använts (metod 2). Denna metod lägger lägre vikt vid extrema observationer. För vidare detaljer, se Ekholm (1997b).

⁴⁷ Den estimerade effekten av ett EU-medlemskap överensstämmer väl med vad Thomsen och Woolcock (1993) fann i en analys av bestämningsfaktorer för beståndet av direktinvesteringar baserad på en gravitationsekvation.

⁴⁸ Om vi räknar ut 95-procentiga konfidensintervall för effekten av ett EU-medlemskap varierar de från en negativ effekt till en positiv effekt på över 100 procent av BNP.

Vi konstaterade tidigare att exportandelen för dotterbolag till svenska multinationella företag är lägre i Central- och Östeuropa än i EU. Det ligger naturligtvis nära till hands att förvänta sig att ett EU-medlemskap skulle medföra ökade exportandelar även för kandidatländerna (jfr Lankes & 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 det gäller effekterna av detta på direktinvesteringar från Sverige kan man konstatera att de svenska företagen redan idag har möjlighet att förlägga arbetsintensiv produktion till låglöneländer som är medlemmar i EU, dvs. Grekland, Portugal och Spanien. I den mån de svenska företagen vill dra nytta av den billiga, lågutbildade arbetskraft som finns i kandidatländerna, är det mer sannolikt att det kommer att leda till en omallokering av utlandsproduktion från länderna i södra EU, kanske framför allt Portugal och Spanien, än från Sverige eller något av de andra EU-länderna. Kandidatländerna utmärks emellertid av att de har relativt riklig tillgång till arbetskraft med hög formell utbildning. Yrkeskategorier som tekniker och ingenjörer finns att tillgå till en låg kostnad jämfört med i EU-länderna. Det innebär att kandidatländerna kan bli attraktiva som värdländer för exportproduktion som kräver relativt stora insatser av denna typ av arbetskraft.

I kapitel 3 framhöll vi att det skulle krävas att arbetskraftens färdigheter anpassades till en produktion avsedd att säljas på konkurrensutsatta marknader för att kandidatländernas potentiella komparativa fördelar i humankapitalintensiv produktion skulle realiseras. De multinationella företagen kan ha lättare än de inhemska företagen att utnyttja de potentiella tillgångarna på humankapital, genom att deras organisationer redan är anpassade till att bedriva verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Genom detta skulle de multinationella företagen kunna spela en betydande roll för att kandidatländerna skall kunna öka sin specialisering i humankapitalintensiva branscher.

5.9 Slutsatser

Vi förväntar oss att en östutvidgning leder till ökad kapitalexport från nuvarande EU-länder till kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Denna omfördelning av kapital ger upphov till samhällsekonomiska vinster, genom att kapitalet utnyttjas där det ger högst avkastning. Dessa vinster är emellertid inte jämt fördelade. När kapital flyttar från EU till kandidatländerna får kapitalägare i EU högre avkastning på sitt kapital, medan arbetskraften i EU får lägre produktivitet och därmed lägre reallön. Det motsatta sker i kandidatländerna: kapitalägarna får lägre avkastning, medan arbetskraften blir mer produktiv och reallönen stiger.

Välfärdseffekterna av multinationella investeringar är i allmänhet positiva för värdlandet. Det multinationella företaget har vanligtvis bättre teknologi och know-how än de lokala företagen, vilket innebär att deras produktion är mer effektiv. Dessutom finns det s.k. spillover-effekter, som medför att också andra företag i värdlandet får förbättrad teknologi och högre produktivitet. Empiriska studier har visat att lokala förhållanden i värdlandet är viktiga för kunna tillgodogöra sig spillover-effekter. En god tillgång på humankapital och hög grad av konkurrens på produktmarknaderna är faktorer som underlättar spridningen av ny teknologi i värdländerna. En potentiell välfärds-kostnad av multinationella investeringar är risken för monopolisering av marknader och utförsel av monopolvinster ur värdlandet. Även här spelar emellertid de lokala förhållandena en avgörande roll. Ju högre grad av konkurrens på produktmarknaderna, desto lägre monopolvinster och därmed lägre risk för samhällsekonomiska förluster för värdlandet.

Till detta kan läggas att kapitalimport i sig ökar efterfrågan på arbetskraft och kan därför på kort sikt ha en positiv effekt på sysselsättningen. Dessutom kan de multinationella företagen komma att fylla en viktig funktion när det gäller att anpassa kandidatländernas tillgångar på både fysiskt och mänskligt kapital till produktionen på konkurrensutsatta marknader. Potentiellt tycks således de central- och östeuropeiska kandidatländerna ha mycket att vinna på ett ökat inflöde av direktinvesteringar.

Också hemlandet bör få välfärdsvinster av direktinvesteringarna, men de är troligtvis mer begränsade och uppstår framförallt genom att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt. Dessutom investerar multinationella företag relativt mycket i FoU, vilket kan ge ytterligare samhällsekonomiska intäkter i form av kunskapsöverspillning i hemlandet. Ofta uttrycks emellertid farhågor för att det finns betydande samhällsekonomiska kostnader förknippade med att företag

expanderar utomlands. När det gäller kandidatländerna har risken för utflyttning av produktionen setts som ett hot i flera EU-länder. De samhällsekonomiska kostnaderna av direktinvesteringar i kandidatländerna är emellertid troligtvis små av flera skäl.

Till att börja med finns det inga skäl att tro att det på lång sikt finns ett samband mellan arbetslöshet och förekomsten av multinationella företag. Den långsiktiga arbetslösheten bestäms i stället av arbetsmarknadens funktionssätt. Dessutom tyder tidigare erfarenheter på att en expansion av de multinationella företagens sysselsättning utomlands snarare har förknippats med ökad sysselsättning hemma, vilket hänger samman med att expansionen för med sig en ökad efterfrågan på varor och tjänster tillverkade i hemlandet. Merparten av de direktinvesteringar som görs tycks också vara horisontella till sin natur, dvs. de leder till försäljning i värdlandet snarare än till export. Effekten på efterfrågan på arbetskraft i hemlandet kan förväntas vara större när det gäller exportorienterade direktinvesteringar, eftersom dessa innefattar utlokalisering av arbetsintensiva produktionsmoment till länder med billig arbetskraft.

Det har redan skett en betydande liberalisering av kapitalflöden och förändringar i regelverk, som underlättar för utländska företag att bedriva verksamhet i kandidatländerna. Det är emellertid ändå troligt att ett EU-medlemskap kan leda till ganska betydande ökningar av inflödet av direktinvesteringar på kort sikt. Medlemskapet hjälper till att skapa den trovärdighet för den ekonomiska politiken som tidigare i mycket saknats. Dessutom leder ett medlemskap till att tillgången till de viktiga exportmarknaderna i de nuvarande EU-länderna blir säkrare. Detta bör leda till att kandidatländerna får mer av exportorienterade investeringar än vad som hittills varit fallet, dvs. att de blir mer betydande som bas för export till de nuvarande EU-länderna. Detta kan i sig ha en viss negativ effekt på efterfrågan på arbetskraft i väst, men det kommer ändå att vara välfärdshöjande för både väst och öst. Dels leder det till att existerande resurser utnyttjas bättre, vilket innefattar en ökad specialisering på FoU och andra s.k. huvudkontorsverksamheter i hemländerna i väst, dels kan denna ökade specialisering generera ytterligare samhällsekonomiska intäkter i form av kunskapsöverspillning i hemländerna.

När det gäller effekterna på arbetskraftsefterfrågan i Sverige förväntar vi oss inte några betydande effekter. Det står redan idag öppet för svenska företag att förlägga produktionen till EU-länder med relativt riklig tillgång till lågutbildad arbetskraft. Den stora skillnaden jämfört med den nuvarande situationen blir att det med ett inträde i EU kommer att finnas länder med relativt billig högutbildad arbetskraft av typen tekniker och ingenjörer inom unionen, och dessa länder skulle

därmed kunna utgöra attraktiva platser för lokaliseringen av viss produktion. Vi bedömer emellertid effekten av detta på arbetskraftsefterfrågan i Sverige som liten.

När det gäller i vilken utsträckning direktinvesteringarna kan förväntas öka av ett EU-medlemskap är det svårt att ge kvantitativa uppskattningar. Ett EU-medlemskap kommer att ta bort osäkerheten kring sådana fundamentala faktorer som huruvida en utländsk investerare kan räkna med att avkastningen, och värdet vid ett eventuellt avvecklande, verkligen tillfaller honom eller henne, och om vilka förutsättningar det är som råder för att importera och exportera varor och tjänster. Det verkar rimligt att anta att detta kommer att ha betydande effekter på inflödet av direktinvesteringar i kandidatländerna på kort sikt, medan det på lång sikt blir den inhemska utvecklingen som är avgörande. Man kan också konstatera att det i anslutning till tidigare utvidgningar av EU skett betydande inflöden av kapital till de nya medlemsländerna, dock inte helt utan undantag. De tidigare erfarenheterna visar just att inriktningen på medlemsländernas egen politik har stor betydelse.

Enligt de skattningar som vi ändå har gjort uppskattas den potentiella effekten av ett EU-medlemskap till en ökning av direktinvesteringarna motsvarande mellan 3 och 27 procent av BNP. Dessa beräkningar är självfallet mycket osäkra, vilket understryks av att storleken på effekten varierar mycket mellan de olika skattningsmetoder vi använt.

6 Kort- och medelfristiga välfärdseffekter

I detta kapitel söker vi utvärdera de kort- och medelfristiga välfärdseffekterna av ett EU-medlemskap för länderna i Östeuropa såväl som för EUs medlemsländer. Vi diskuterar kvalitativa effekter, men presenterar också resultat som har en mer kvantitativ karaktär.

I kapitlet görs dock ingen analys av budgeteffekterna av utvidgningen. I en sammantagen välfärdsutvärdering bör också dessa tas med. Vi bortser i den första delen av analysen också från sådana samhällsekonomiska kostnader, som kan uppstå till följd av en ökad strukturomvandling. I kapitlets sista avsnitt görs däremot ett försök att analysera sådana effekter. I detta avsnitt passar vi också på att ta hänsyn till eventuella effekter på inkomstfördelningen samt att i någon mån analysera regionala effekter.

Det som behandlas i detta kapitel är kort- och medelfristiga välfärdseffekter. Med kortsiktiga effekter avses de effekter som uppstår med givna resurser. Kortsiktiga välfärdsvinster uppstår sålunda genom att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt. Med medelfristiga effekter avses att även kapitalstocken tillåts förändras till följd av kortsiktiga inkomsteffekter. Definitionen av långsiktiga tillväxteffekter återkommer vi till i nästa kapitel.

Sammanfattningsvis försöker vi i detta kapitel att svara på bl. a. följande frågor:

- Vilken typ av välfärdseffekter kan vi förvänta oss av utvidgningen, och hur stora kan dessa tänkas bli?
- Är det de nuvarande EU-länderna som tjänar mest på utvidgningen, eller är utvidgningens stora vinnare de central- och östeuropeiska länderna?
- Uppstår problem till följd av ökad strukturomvandling, och kan inkomstfördelningen förändras?
- Vilka EU-länder, och vilka regioner i Sverige kan förväntas påverkas mest av utvidgningen?

Kapitlet är upplagt på följande sätt: vår utgångspunkt är EU-kommissionens diskussioner om välfärdseffekterna, vilka presenteras i avsnitt 6.1. I avsnitt 6.2 gör vi själva en kvalitativ utvärdering av de sammanlagda välfärdseffekterna, som delvis bygger på resonemangen i tidigare kapital, och delvis kompletteras med nya aspekter. I avsnitt 6.3 redogörs för de kvantitativa effekterna. Därefter analyseras strukturomvandlingen och dess regionala effekter på inkomstfördelningen. Denna analys presenteras i avsnitt 6.4. I kapitlets sista del, 6.5, sammanfattas resultaten, och slutsatserna av kort- och medelfristiga välfärdseffekter presenteras.

6.1 Vad säger EU-kommissionen?

I kommissionens Agenda 2000 diskuteras de potentiella ekonomiska effekterna av en utvidgning. I allmänna ordalag sägs att den utvidgade inre marknaden kan förväntas leda till betydande ökning av produktionsnivåer och till ett stort antal nya arbetstillfällen.

Mer specifikt sägs följande: utvidgningen förväntas bidra till att inkomsterna i CÖEL ökar, vilket i sin tur innebär att exportmarknaderna för de västeuropeiska länderna expanderar. Samtidigt kommer produktionsökningen i CÖEL att leda till billigare insatsvaror för västeuropeiska producenter, och därigenom kan dess möjligheter att konkurrera på världsmarknaden förbättras. Behovet av att bygga upp kapitalstocken i Central- och Östeuropa kommer också, hävdas det, att leda till ökade investeringsutgifter även i Västeuropa.

En annan effekt som lyfts fram är att konkurrensen på arbetsmarknaderna kommer att öka, antingen genom att migrationen ökar, eller på grund av att den ökade integrationen på varumarknaderna medför en hårdare konkurrens också på faktormarknaderna. Kommissionen hävdar att arbetslösheten därigenom kommer att sjunka.

6.2 En kvalitativ utvärdering av välfärdseffekter

Till skillnad från kommissionen tror vi inte att en utvidgning av EU kommer att leda till en betydande ökning av sysselsättningen. Arbetslösheten kommer därför knappast att minska vare sig i de

nuvarande EU-länderna eller i kandidatländerna.⁴⁹ Å andra sidan tror vi inte heller att arbetslösheten kommer att öka, åtminstone inte i någon större grad.

En ökning av sysselsättningen har både direkta och indirekta ekonomiska effekter. Nationalinkomsten ökar när fler individer sätts i arbete, samtidigt som en ökad sysselsättning kan medföra andra ekonomiska vinster, t.ex. minskade utgifter för sociala problem och kriminalitet (även om vi vet relativt lite om sambandet mellan dessa variabler och arbetslöshet).

På kort sikt spelar den totala efterfrågan en viktig roll för sysselsättningen. Regeringar kan exempelvis påverka efterfrågan, och därmed också sysselsättningen, genom att använda finans- och penningpolitiska instrument. Efterfrågan kan också påverkas av ökad export eller av minskad import. En handelsliberalisering behöver dock inte ens på kort sikt öka efterfrågan eftersom det finns två motverkande effekter: de arbetstillfällen som skapas i exportsektorn ska jämföras med dem som går förlorade i de importkonkurrerande branscherna.

Eventuella efterfrågeeffekter kommer också generellt sett att ha en begränsad betydelse vad gäller arbetslöshetsbekämpningen i EU-länderna. Höga arbetslöshetstal har sedan lång tid kännetecknat de flesta västeuropeiska länder. I huvudsak är problemet således inte att arbetslösheten varierar starkt under konjunkturcykeln, utan att den även under högkonjunkturer stannar på en hög nivå. Arbetslösheten i många Västeuropeiska länder är därför troligen till största del orsakad av strukturella, och inte av konjunkturrella problem (se t.ex. Lindbeck, 1996).

Att bedriva en politik som syftar till att öka den totala efterfrågan kan emellertid inte påverka den naturliga arbetslösheten, eftersom denna bestäms av arbetsmarknadens funktionssätt. Bättre fungerande lönebildning, t.ex. genom att fackföreningarnas relativa makt minskar, eller mer lämplig matchning mellan arbetssökande och lediga jobb är exempel på åtgärder som minskar den långsiktiga arbetslösheten.

Endast om EU-utvidgningen påverkar den naturliga arbetslöshetsnivån kan vi därför få en långsiktig effekt på arbetslösheten. Det är visserligen möjligt att utrikeshandeln kan minska arbetsmarknadsorganisationernas inflytande genom att öka konkurrenstrycket på varu-

⁴⁹ Det är förstås inte nödvändigtvis så att en minskad arbetslöshet leder till en ökning av sysselsättningen. Arbetslösheten kan helt enkelt sjunka till följd av att arbetsstyrkan minskar, t.ex. på grund av förtidspensioner. Vidare kan t.ex. utbudet av arbetskraft öka om reallönen stiger. I utredningen bortser vi emellertid från den typen av effekter, och likställer minskad arbetslöshet med ökad sysselsättning.

marknaderna, och därigenom pressa tillbaka den naturliga arbetslösheten något. Därmed skulle också den naturliga arbetslösheten sjunka. Vinsterna av handel skulle kunna bli de dubbla: både de vanliga välfärdsvinsterna och en ökad sysselsättning.⁵⁰ Att denna effekt skulle vara speciellt betydande i de nuvarande EU-länderna verkar dock inte speciellt troligt, i synnerhet inte då handeln mellan CÖEL och EU under överskådlig tid kommer att vara av begränsad omfattning.

Kommissionen hävdar också att migration, i synnerhet potentiell sådan, disciplinerar arbetsmarknadens parter. Det är möjligt att en sådan effekt kan bli något mer betydande, åtminstone för enstaka yrkeskategorier och i länder där migrationen från kandidatländerna kommer att bli mer omfattande. Vi är ändå tveksamma till att fackföreningarna generellt sett kommer att moderera sina lönekrav till följd av hotet om immigration.

Som vi sett i kapitel 4 finns det tvärtom skäl att tro att regleringarna på arbetsmarknaden kan komma att öka när löntagare som tidigare haft individuell lönesättning möter ökad konkurrens från immigranter. De kan då komma att kräva kollektivavtal. På grund av att dessa regleringar ökar i omfattning kan arbetslösheten i de sektorer som inte tidigare haft kollektivavtal stiga. Vidare kan sökarbetslösheten stiga även för svenskar, när immigranter från CÖEL kommer till Sverige för att söka arbete.

Inte heller ökad ekonomisk tillväxt leder på längre sikt till högre sysselsättning (men å andra sidan inte till lägre sysselsättning heller). En ökning av investeringarna kommer att få en positiv konjunkturreffekt på sysselsättningen, men inte heller dessa kommer generellt att påverka arbetsmarknadens funktionssätt. Endast om den positiva konjunkturreffekten får långsiktiga effekter, t.ex. genom att konkurrensen på arbetsmarknaden ökar när en större andel av arbetskraften sysselsätts (t.ex. genom minskade s.k. insider-outsider effekter) kan vi också få långsiktiga effekter.

På längre sikt leder ekonomisk tillväxt till stigande reallöner snarare än till ökad sysselsättning. Både i fallet med ökad handel och ökad till-

⁵⁰ Två påpekanden är emellertid viktiga att göra. Det första är att möjligheten finns att utvecklingen går mot en lägre arbetslöshetsnivå, men detta behöver inte bli fallet (se Andersen & Sörensen, 1993, Driffil & van der Ploeg, 1995). Arbetsmarknadsorganisationernas inflytande kommer exempelvis inte att minska om organisationerna samarbetar internationellt. Därmed får vi inte heller någon ökning av sysselsättningen (se Driffil & van der Ploeg, 1995). Det andra påpekanget är att en ökning av exporten inte nödvändigtvis ökar antalet sysselsatta. Snarare beror en minskning av arbetslösheten på att arbetsmarknaden fungerar bättre.

växt blir dock arbetslösheten på lång sikt oförändrad, så länge de faktorer kvarstår som i första skedet orsakade arbetslösheten, t.ex. strukturella problem på arbetsmarknaden.

Vinster av utvidgningen?

De potentiella vinsterna kommer i stället att bestå av det vi diskuterat i tidigare kapitel, dvs. vinster av handel, antingen genom bättre utnyttjande av komparativa fördelar eller av stordriftsfördelar; vinster av migration och av internationell kapitalrörlighet; och inte minst de vinster av direktinvesteringar som vi har diskuterat tidigare. I någon mån förstärker dessa vinster varandra. Detta gäller t.ex. handel och migration. I ännu högre grad finns en komplementaritet mellan handel och internationella direktinvesteringar.

Som vi antytt redan i tidigare kapitel kommer välfärdseffekterna emellertid knappast att bli speciellt stora i de nuvarande EU-länderna. Den främsta anledningen är helt enkelt att kandidatländerna ekonomiskt sett är små. Deras samlade BNP motsvarar endast ca 5 procent av den i EU-länderna. Detta är speciellt betydelsefullt i fallet med handel. Självklart är det så att vinsterna som uppstår på grund av skillnader i komparativa kostnader blir begränsade om handelspartnern varken konsumerar eller producerar i någon större utsträckning. Det går inte heller att i någon större grad utnyttja stordriftsfördelar, eller att få tillgång till ett större antal produktvarianter när handelspartners konsumtion eller produktion är begränsad.

Därför är det inte förvånande att handelsvinsterna anses bli relativt små i de nuvarande EU-länderna, även om vissa länder kan göra en något större förtjänst än andra. I synnerhet gäller det länder som i dag har en relativt liten handel med CÖEL, men vars handelspotential är betydligt större. Detta gäller t.ex. de mest närliggande länderna, som i dag har en relativt liten handel med sina grannar. Sverige är möjligen ett exempel på ett närliggande land, där vissa större handelsvinster kan uppstå.

Vinsterna i de nuvarande EU-länderna kan komma att öka allteftersom kandidatländerna växer ekonomiskt, och därmed blir viktigare bl.a. som handelspartner. På kort- och medelfristig sikt kan denna effekt emellertid knappast bli speciellt betydande.

Innan vi går vidare finns det emellertid ett par reservationer som bör göras. Den första hänger samman med det faktum att en utvidgning innebär att fler länder omfattas av Europas regionala integration. Kandidatländerna kommer att ingå i en tullunion med en gemensam yttre

tullmur. Traditionell tullunionsteori behöver etablerandet av en sådan inte nödvändigtvis leda till välfärdsvinster.

Enkelt uttryckt har en tullunion två sidor: en intern frihandelssida och en yttre protektionistisk sida. De välfärdsvinster som uppkommer när ineffektiv inhemsk produktion ersätts av import från andra länder i tullunionen, s.k. handelsalstring, måste vägas mot de förluster som kan uppkomma när billig import från länder utanför tullunionen ersätts av import från länder inom tullunionen, s.k. handelsomfördelning. Om t.ex. de yttre handelshindren i tullunionen är höga finns det enligt denna traditionella tullunionsteori en risk för välfärdsförluster för ett land som deltar i en tullunion.

Risken för en negativ handelsomfördelning är emellertid inte speciellt stor i fallet med EU:s utvidgning. För de östeuropeiska länderna är de yttre handelshindren för industriprodukter högre än i nuvarande EU (se Baldwin, Francois och Portes, 1997, s. 132-133). Med en gemensam yttre tullmur kommer därför CÖEL att liberalisera sin handel också gentemot tredje land. Faktum är att en del av de sammanlagda välfärdsvinsterna uppstår genom denna liberalisering gentemot icke-europeiska länder, något som vi återkommer till i nästa avsnitt. Endast vad gäller jordbruksprodukter föreligger en större risk för handelsomfördelning, eftersom EU:s yttre tullmur i detta fall är högre än i de central- och östeuropeiska kandidatländerna. Till detta återkommer vi också i nästa kapitel, men redan här kan sägas att denna effekt knappast är lika stor som effekterna av handelsalstring i övriga delar av ekonomin.

Risken för handelsomfördelning är inte heller speciellt stor för de nuvarande EU-länderna. Visserligen kan det förekomma i vissa branscher att import från CÖEL kommer att ersätta import från länder i tredje världen, där produktionen av dessa varor är billigare. Denna effekt borde emellertid inte överdrivas, eftersom WTO-avtalet innebär att importen från tredje världen kommer att liberaliseras.

Vidare påverkar eliminerandet av resurskrävande handelshinder, t.ex. gränskontroller, alltid välfärden positivt, även inom en tullunion (se Baldwin, Francois och Portes, 1997). I modern teori om ofullständig konkurrens betonas också att ytterligare vinster från regional integration uppstår genom att stordriftsfördelar utnyttjas bättre, och genom att fler produktvarianter blir tillgängliga för konsumenterna (se Baldwin och Venables, 1995).

Den andra reservationen gäller svårigheterna att särskilja effekterna av Europaavtalen från dem av ett medlemskap. Eftersom Europaavtalen innebär en betydande liberalisering av handel och kapitalrörlighet är det troligt att en stor del av de vinster som diskuterats delvis uppstår redan genom dessa avtal. Vi har emellertid skäl att förvänta oss ytterligare

vinster av själva medlemskapet, både genom utvidgad handel och genom ökade investeringar.

Slutsatserna av den kvalitativa analysen är att välfärdsvinsterna i de nuvarande EU-länderna blir begränsade, medan de bör bli betydande i kandidatländerna. Stämmer detta också överens med slutsatserna från de studier som försökt kvantifiera effekterna? Detta är temat för nästa avsnitt.

6.3 Kvantitativa effekter av ett EU-medlemskap

Ett antal studier har försökt kvantifiera effekterna av ett EU-medlemskap. Partiella beräkningsbara modeller har använts av t.ex. Winters (1994), och Wang och Winters (1994). Allmänna jämviktsmodeller, s.k. CGE-modeller, användes redan av Rollo och Smith (1993), men de mest ambitiösa studierna har gjorts av Baldwin, Francois och Portes (1997), och Brown et al. (1997).

Brown et al. (1997) undersöker effekterna av att EU och de fyra Visegrad-länderna, dvs. Polen, Tjeckien, Ungern och Slovakien, bildar ett frihandelsområde, dvs. Visegrad-länderna antas alltså inte förändra sina yttre tullmurar. Låt oss först diskutera modellens struktur. Den behandlar två aspekter av handelsliberalisering: borttagandet av tullar, och icke-tariffära handelshinder. Däremot fångar den inte eventuell reduktion av handelskostnader, t.ex. genom att gränskontroller försvinner eller att tekniska standard harmoniseras. Det finns tjugotre branscher i modellen, som bl.a. inkluderar sex tjänstesektorer. Jordbrukssektorn karakteriseras av fullständig konkurrens, medan tillverkningsindustrin karakteriseras av monopolistisk konkurrens. (Med monopolistisk konkurrens avses förekomsten av stordriftsfördelar, produktdifferentiering men med fritt in- och utträde av företag).

Det finns två produktionsfaktorer; kapital och arbetskraft. Modellen förmår därför inte att skilja på t.ex. låg - och högutbildad arbetskraft. Full sysselsättning antas gälla för de båda produktionsfaktorerna. I modellen ingår åtta länder eller grupper av länder, som alla antas ha balanserad multilateral handel. Länderna och ländergrupperna är: Polen, Ungern, (f.d.) Tjeckoslovakien, EU-Norr (BeNeLux, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland), EU-Syd (Grekland, Spanien och Portugal), de nya medlemsländerna Finland, Sverige och Österrike i gruppen EU-FiSvÖs, NAFTA och resten av världen.

Tre tänkbara händelseförlopp, eller scenarior, som är av intresse för oss analyseras. Scenario I innebär att tullar mellan de tre CÖEL och EU tas bort. I scenario II elimineras också icke-tariffära handelshinder inom alla sektorer som inte är s.k. känsliga sektorer, medan scenario III antar att handelshindren försvinner även inom dessa sektorer. Resultaten presenteras i tabellerna 6.1–6.3.

Resultaten visar att de CÖEL som är inkluderade i studien förväntas göra ganska betydande vinster av handelsliberaliseringen med EU. I fallet då enbart tullar avskaffas ökar deras inkomster med mellan 3 och 4 procent. När också icke-tariffära handelshinder inom s.k. icke-känsliga sektorer tas bort blir vinsterna några tiondels procentenheter större. I både scenario I och II tillfaller i stort sett hela vinsten arbetskraften. Kapitalägarnas inkomster är därigenom i stort sett oförändrade (även om deras nytta ökar något genom ett ökat antal produktvarianter). Det är inte förvånande att arbetstagarna är de stora vinnarna. CÖELs specialisering på arbetsintensiva varor ökar och därmed ökar efterfrågan på arbetskraft, medan den på kapital minskar. Att inte kapitalägarna förlorar på handelsliberaliseringen beror på att de också drar nytta av att stordriftsfördelar utnyttjas bättre.

Vinsterna för CÖEL ökar i scenario III, dvs. när också de icke-tariffära handelshindren för känsliga varor elimineras, eftersom inkomsterna i CÖEL då ökar med mellan 5,6 och 7,3 procent. Enligt teorin om komparativa fördelar ökas därigenom specialiseringen ytterligare, vilket medför att effekterna på funktionell inkomstfördelning blir än mer signifikant. I scenario III sjunker därför realinkomsterna för kapitalägarna med mellan 1,7 och 2,8 procent.

Tabell 6.1: Scenario I

Land/Länder	Förändring av real BNP (%)	Förändring av real löner (%)	Förändring av real kapitalers. (%)
f.d.			
Tjeckoslovakien	4,0	3,3	-0,1
Ungern	4,0	2,7	0,4
Polen	3,1	2,9	-0,1
NAFTA	0,0	0,0	0,0
EU-SvFiÖs	0,2	0,1	0,0
EU-Syd	0,0	0,0	0,0
EU-Norr	0,1	0,0	0,0
Övriga världen	0,0	0,0	0,0

Källa: Brown et al. (1997)

Tabell 6.2: Scenario II

Land/Länder	Förändring av BNP (%)	Förändring av löner (%)	Förändring av kapital ers. (%)
f.d.			
Tjeckoslovakien	4,5	3,6	-0,3
Ungern	4,7	3,0	0,1
Polen	3,8	3,3	-0,4
NAFTA	0,0	0,0	0,0
EU-SvFiÖs	0,3	0,1	0,0
EU-Syd	0,0	0,0	0,0
EU-Norr	0,1	0,0	0,0
Övriga världen	0,0	0,0	0,0

Källa: Brown et al. (1997)

Tabell 6.3: Scenario III

Land/Länder	Förändring av BNP (%)	Förändring av löner (%)	Förändring av kapital ers. (%)
f.d.			
Tjeckoslovakien	7,3	5,5	-2,1
Ungern	6,8	2,9	-1,7
Polen	5,6	4,3	-2,8
NAFTA	0,0	0,0	0,0
EU-SvFiÖs	0,5	0,1	-0,1
EU-Syd	0,1	0,1	0,0
EU-Norr	0,2	0,0	0,0
Övriga världen	0,0	0,0	0,0

Källa: Brown et al. (1997)

Effekterna på övriga världen är obetydliga. I synnerhet kan det vara förvånande att EU-länderna knappast påverkas alls. Visserligen ökar BNP i absoluta tal med ca 21 miljarder US dollar i scenario III (dvs. ca 27 miljarder ecu), och något mindre i de andra fallen, men som andel av totala BNP är effekten knappt märkbar.

De största välfärdsvinsterna bland de nuvarande EU-länderna görs av Finland, Sverige och Österrike. Detta är inte förvånande eftersom dessa länder ligger nära de central- och östeuropeiska länderna och traditionellt har haft förhållandevis väl utvecklade handelsrelationer österut. Vinsterna motsvarar här en ökning av deras BNP med upp till 0,5 procent. Samtidigt finns det i dessa länder en viss tendens till förändring av inkomstfördelningen. Något förvånande är det dock kapitalägarna som gör vissa förluster, medan arbetstagarna tjänar på en liberalisering med Central- och Östeuropa. Länder utanför Europa påverkas

något negativt av den ökade europeiska integrationen, men ändå i så begränsad omfattning att BNP inte ens faller med en tiondels procent.

Till vissa delar kan analysen i Baldwin, Francois och Portes sägas följa den i Brown et al. (1997). För detaljer om deras modells struktur hänvisas till Francois et al. (1996), men några grunddrag kan diskuteras redan här. Modellen består av tretton sektorer, varav sju antas karakteriseras av ofullständig konkurrens och stordriftsfördelar. I de övriga antas att marknadsstrukturen är fullständig konkurrens, men att produkterna är differentierade efter ursprungsland. Handelskostnader och insatsvaror modelleras. Det antas att arbetsutbudet är givet, men att kapitalstocken bestäms endogen. Modellen utgår från de handelshinder som råder efter WTO-avtalet.

Tabell 6.4: Effekter på realinkomster (BNP) av EU:s utvidgning (procent)

Grupp av länder	Försiktiga beräkningar	Mindre försiktiga beräkningar
CÖEL-7	1,5	18,8
EU 15	0,2	0,2
EFTA 3	0,1	0,1
f.d. Sovjetunionen	0,3	0,6

Källa: Baldwin, Francois & Portes (1997).

Två experiment genomförs i analysen. I det första analyseras effekterna i kandidatländerna av förändringar i handelshinder samt den fria rörligheten av arbetskraft och kapital som följer av ett EU-medlemskap. Resultaten är presenterade i tabell 6.4. De visar att hela Europa, inkluderande de nuvarande EFTA-länderna och de förra Sovjetrepublikerna, tjänar på utvidgningen. Som väntat ökar real BNP mest i CÖEL. Inkomsterna ökar i dessa länder med 1,5 procent, medan motsvarande siffra för EU-länderna är 0,2 procent.⁵¹

I det andra scenariot kompletteras den ursprungliga utgångspunkten om genomförandet av de fyra friheterna med ett något mer kontroversiellt antagande om minskad risk för investeringar i CÖEL till följd av EU-medlemskap. Ett grovt antagande görs om att ett eventuellt medlemskap kommer att leda till att den förväntade avkastningen på

⁵¹ EFTA-ländernas inkomster förväntas öka med 0,1 procent, medan de förra Sovjetrepublikernas nationalinkomster stiger med 0,3 procent. I jämförelsen mellan EU och CÖEL är det också värt att betona att de absoluta vinsterna blir större i EU än i CÖEL, närmare bestämt ungefär fyra gånger större. Orsaken är givetvis skillnaden i storlek mellan de båda ländergrupperna (nationalinkomsten är ca 20 gånger större i EU).

investeringar, vid en given nominell avkastning, kommer att öka med 15 procent. Mekanismen bygger på att riskpremien på investeringar faller i motsvarande grad. I detta scenario blir effekterna betydligt mer dramatiska. Nationalinkomsten stiger nu med hela 18,8 procent i CÖEL, medan effekterna på EU-länderna fortfarande bara är marginellt positiva och beräknas nu motsvara en ökning av BNP med 0,2 procent. Orsaken till skillnaden i utfall är självfallet att kapitalstocken ökar i kandidatländerna. Medan ökningen i det första scenariot endast var 1,2 procent blir ökningen av kapitalstocken nu hela 68 procent.

Ett antal reservationer mot dessa resultat måste dock göras. Den första är den generella reservationen mot att dra alltför långtgående slutsatser från CGE-modeller, vilket vi diskuterade redan i kapitel 1. Siffrorna är illustrativa, men ska inte tolkas som exakta beräkningar. Effekter som uppkommer i modellen kanske inte finns i den ekonomiska verkligheten, och effekter som faktiskt uppkommer i verkligheten kanske inte kan beskrivas av modellen.

En allvarigare invändning mot analysen i Baldwin, Francois och Portes kan emellertid riktas mot det andra scenariot, det med minskade riskpremier. Att dessa skulle falla med 15 procent är, som författarna själva medger, endast en gissning (i bästa fall en kvalificerad gissning). Baldwin, Francois och Portes bygger visserligen sitt antagande på vissa empiriska data. De visar t.ex. att risken och avkastningen på investeringar är starkt korrelerade, och att riskpremien i många CÖEL, t.ex. Ungern, för närvarande är relativt hög. De visar också, som redan nämnts, att de tidigare instabila sydeuropeiska länderna (med undantag för Grekland) upplevde en stark ökning av sina investeringar när de gick med i EU. Författarna är också mycket medvetna om att deras beräkningar om att riskpremien faller med 15 procent är godtycklig (mer exakt antar de att risken faller till en nivå som motsvarar Portugals).

Kanske är antagandet om ett fall på riskpremien på hela 15 procent en överskattning. Ökningen av nationalinkomsten skulle då i motsvarande mån bli mindre än de 18 procent som Baldwin, Francois och Portes kommer fram till. Ytterligare en invändning mot analysen är den bristande samstämmigheten mellan BNP per capita och välfärd, som diskuterades redan i inledningen till detta avsnitt.⁵² Det är å andra

⁵² Så hävdar t.ex. Rodrik (1997) i sin kommentar till uppsatsen att de 18 procent i ökad BNP som Baldwin, Francois och Portes förutspår inte bara "exaggerate the economic benefits of enlargement - wildly so in the case of the CEECs", utan också att siffran har en mycket begränsad ekonomisk innebörd (s. 170). I formell och strikt mening är det självklart att Rodrik har rätt i att man bör försöka kalkylera välfärdseffekter snarare än effekter på

sidan svårt att tänka sig att välfärden inte skulle öka av att riskpremien på investeringen faller och att den på kort- och medellång sikt faktiskt faller förefaller svårt att bestrida.

Det finns emellertid också potentiellt viktiga effekter som inte framkommer av modellen. Det senaste decenniet har, som vi sett, betydelsen av internationell handel och direktinvesteringar betonats för att förklara internationell teknologispredning, men dessas potentiella effekter kan inte fångas av modellen. Sådana effekter kan vara av mycket stor vikt. I kapitel 7 och i Greenaways bakgrundsrapport analyseras potentiellt långsiktiga tillväxteffekter av östutvidgningen. Dessa kan vara av flera slag, av vilka de viktigaste är kunskapsöverföring genom handel och direktinvesteringar. Det förefaller relativt troligt att tillväxten i de östeuropeiska kandidatländerna kan öka om de blir medlemmar i EU. Det är emellertid mycket svårt att kvantifiera de förväntade positiva tillväxteffekterna.

Rollo och Smith (1993) utgår i sin studie av handel mellan Östeuropa och EU från handeln med s.k. känsliga produkter, dvs. jordbruksprodukter, textil, kläder och stål. Dessa produkter benämns känsliga eftersom de i stort sett är undantagna från den liberalisering som i övrigt kännetecknat Europaavtalen.⁵³ Rollo och Smith undersöker sedan effekterna av att liberalisera handeln för denna typ av varor. Notera att eftersom handel med känsliga varor delvis är undantagen de s.k. Europaavtalen kan studien ge vissa insikter i skillnaden mellan dessa avtal och fullvärdigt EU-medlemskap.

Känsliga industriprodukter i EU-länderna utgör något mer än fem procent av total BNP och har ungefär samma andel av sysselsättningen. Detta är inte oväsentliga andelar men utgör fortfarande en relativt liten del av EU-ländernas ekonomier. Det är dock så att de känsliga sektorernas andel av produktionen uppvisar regionala olikheter, och att de är något mer viktiga i fattiga än i rika regioner.

De känsliga sektorerna är också något mer utsatta för import från länder utanför EU än andra sektorer, men importen från Östeuropa utgör endast en obetydlig andel av produktionen i EU. Endast för textil

realinkomster. Detta är emellertid Baldwin, Francois och Portes mycket väl medvetna om. Det är ett välkänt faktum att investeringar kan vara högre än den som maximerar den samhällsliga välfärden. Rodrik ger själv ett exempel på detta. Antag att Polen av någon anledning skulle investera 99 procent av sin nationalinkomst, och därigenom få en mycket högre nationalinkomst inom ett antal år. Med rimliga tidspreferenser är det svårt att tänka sig att en sådan strategi skulle vara välfärdsmaximerande.

⁵³ I fallet med jordbruksprodukter återkommer vi något till deras resultat i kapitel 7.

och kläder uppgår importandelen från Östeuropa till en procent av EU:s totala produktion. Detta antyder att importen från Östeuropa kan öka ganska betydligt utan att ge speciellt dramatiska effekter, trots att betydelsen av de känsliga produkterna för EU-ländernas ekonomier är relativt stor.

Detta resonemang bekräftas av en mer formell analys. Rollo och Smith tar till sin hjälp den simuleringsmodell från Smith och Venables (1988) som tidigare använts flitigt för att prediktera effekterna av den inre marknaden. Modellen karaktäriseras av ofullständig konkurrens och stordriftsfördelar, och tillämpas på tre branscher: stålindustrin, kemiska produkter och tekoindustrin. Som utgångspunkt har Rollo och Smith resultaten i Hamilton och Winters (1992), vilka förutspår att importen från Östeuropa i varje bransch kommer att öka med 400 procent. Simuleringarna visar att effekterna på produktion och välfärd ändå blir relativt begränsade inom EU. Konsumenternas välfärd ökar något medan producentöverskottet minskar.

Det verkar således som om resultaten från den mer kvalitativa analysen faktiskt bekräftas i de kvantitativa analyserna. Nationalinkomsterna i Central- och Östeuropa kommer att öka betydligt redan genom Europaavtalen, men genom en EU-utvidgning får vi ytterligare inkomstökningar, som ekonomiskt sett är förhållandevis viktiga. Däremot påverkas nationalinkomsten i de nuvarande EU-länderna knappt alls på kort- och medellång sikt.

6.4 Struktumvandling och inkomstfördelning

Slutsatserna från den kvalitativa analysen om mycket begränsade (om ens några) vinster för de nuvarande EU-länderna och mer betydande sådana för kandidatländerna tycks bekräftas också av den mer kvantitativt inriktade analysen. Vi har emellertid hittills bara jämfört två olika långsiktiga jämvikter. Således har vi hittills bortsett från de negativa samhällsekonomiska effekter som kan uppstå till följd av ökad struktumvandling och andra omställningar förknippade med samhällsekonomiska kostnader. Inte heller har vi analyserat om utvidgningen är förknippad med stora förändringar i inkomstfördelningen. Kommer exempelvis Sverige att påverkas av inkomstfördelningen i mindre eller större omfattning än andra EU-länder? Kommer vissa delar av Sverige att drabbas hårdare än andra och kan vissa grupper komma att förlora på östutvidgningen?

Till viss del är strukturomvandling och förändrad inkomstfördelning helt enkelt önskat, men nödvändiga bieffekter av en ökad integration. Det gäller exempelvis de som uppstår av ökad handel, baserad på komparativa fördelar, och av migration. Vinster uppstår här som en följd av att länder utnyttjar sina olikheter. För att vinsterna ska materialiseras krävs att branschstrukturen eller inkomstfördelningen förändras.

En ökning av inombranschhandel baserad på stordriftsfördelar kräver inte samma strukturella förändringar av ekonomin (se kapitel 3). Inte heller gäller detta marknadsorienterade direktinvesteringar, där företagen producerar samma typ av tjänster i dotterbolagen som hemma. Ekonomisk tillväxt är lite av ett specialfall. Den kräver ofta uppoffringar av dagens generation, men den är inte alltid förknippad med strukturomvandlingar och förändringar av inkomstfördelningen.

En ökad takt i strukturomvandlingen ger upphov till samhällseliga kostnader. Sådana kan uppstå t.ex. om strukturomvandlingen ger upphov till temporärt underutnyttjande av arbetskraft och kapital. Samhällseliga kostnader kan uppstå även utan att arbetslöshet uppstår, om det finns kostnader för att t.ex. flytta arbetskraft mellan branscher, eller om olika branscher är lokaliserade till olika regioner.

En strukturomvandling uppstår när den relativa internationella konkurrenskraften förändras, så att lönsamheten ökar i vissa branscher medan den minskar i andra. Utvidgningen kan komma att förändra den relativa konkurrenskraften. Kommer Sverige ha större eller mindre problem med strukturomvandling än andra EU-länder? För att svara på denna fråga har vi för ett antal EU-länder beräknat andelen av deras totala industriella förädlingsvärde i tre grupper av branscher: arbetsintensiva, fysiskt kapitalintensiva och kunskapsintensiva, efter den indelning från Haaland et al. (1987) som användes också i kapitel 3. Resultaten presenteras i tabell 6.5.

I den första kolumnen anges andelen av förädlingsvärdet i arbetsintensiv produktion, medan den andra presenterar andelen i kapitalintensiv produktion. I den tredje kolumnen, slutligen, anges hur stor procentuell andel av det totala förädlingsvärdet som kommer från kunskapsintensiv produktion. Siffran inom parentes är rankningen av länderna efter deras respektive andel i sådan produktion. Notera att ländernas ordning i tabellen följer deras andel av arbetsintensiv produktion.

Som vi sett i kapitel 3 kommer en ökad integration mellan CÖEL och EU-länderna huvudsakligen att innebära att företagen inom EU möter en ökad konkurrens i arbetsintensiv produktion. Länder som har stor andel av sådan produktion förväntas därför få störst problem med en strukturomvandling.

Tabell 6.5: Branschfördelning i olika EU-länder (%)

Land	Andel arbets- intensiv prod. (%)	Andel kapital- intensiv prod. (%)	Andel kunskaps- intensiv prod. (%)
Portugal	49,7 (1)	23,1 (15)	27,2 (13)
Grekland	35,3 (2)	40,0 (4)	24,7 (14)
Italien	35,6 (3)	28,5 (8)	36,9 (10)
Spanien	34,0 (4)	31,3 (5)	34,7 (11)
Storbritannien	32,7 (5)	23,1 (12)	44,2 (4)
Frankrike	32,3 (6)	28,2 (10)	39,5 (9)
Österrike	32,1 (7)	26,5 (11)	41,4 (6)
Sverige	31,7 (8)	21,3 (14)	47,0 (3)
Danmark	30,3 (9)	28,8 (7)	40,9 (7)
Belgien	30,1 (10)	47,4 (1)	22,5 (15)
Nederländerna	28,1 (11)	28,4 (8)	43,5 (5)
Finland	26,9 (12)	41,0 (3)	32,1 (12)
Tyskland	24,6 (13)	22,8 (13)	52,5 (2)
Irland	16,4 (14)	28,9 (6)	54,7 (1)
Luxemburg	13,9 (15)	45,3 (2)	40,8 (8)

Källa: OECD Industrial Statistics (1993).

Portugal har klart störst andel arbetsintensiv produktion, därefter kommer tre andra sydeuropeiska länder: Grekland, Italien och Spanien. Dessa länder skulle därför förväntas få störst problem med struktumvandlingen, medan länderna längst ner på listan, Luxemburg, Irland, Tyskland och Finland, skulle komma lindrigast undan. Sverige befinner sig i detta avseende någonstans i mitten.

Länderna i Central- och Östeuropa kan på kort sikt emellertid också bli relativt konkurrenskraftiga i kapitalintensiv produktion. Det är därför möjligt att de EU-länder som har en stor andel kapitalintensiv produktion också drabbas av struktumvandlingen. I en alternativ bedömning av hur länderna kan komma att drabbas av en struktumvandling utgår man därför ifrån deras respektive andelar av kunskapsintensiv produktion. Länder med låg andel kunskapsintensiv produktion skulle således drabbas hårdast av en struktumvandling. Dessa länder är Belgien, Grekland, Portugal och Finland. De länder som enligt denna klassificering kommer lindrigast undan är Irland, Tyskland, Sverige och Storbritannien.

Slutsatsen är således att Sverige som helhet knappast skulle drabbas hårdare av en struktumvandling än de övriga EU-länderna i genomsnitt, men också att kandidatländerna just nu är så pass obetydliga

ekonomiskt sett, att inte heller genomsnittet av EU-länderna kommer att tvingas att genomgå någon större grad av struktumvandling. Sverige som helhet förväntas därför inte få speciellt stora problem med struktumvandlingen.

Kommer enskilda län eller regioner i Sverige då att drabbas? I kapitel 3, och tidigare i detta kapitel, drog vi slutsatsen att det på kort sikt huvudsakligen är i arbetsintensiva, och i mindre grad i fysiskt kapitalintensiva branscher, som en ökad konkurrens kommer att uppstå för de svenska företagen, medan det i kunskapsintensiva branscher tvärtom öppnas nya möjligheter till export för svenska företag.

Som i fallet med EU-länderna har vi delat in branscher i tre kategorier. Vi har sedan för varje svenskt län beräknat hur stor andel av det totala förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin som finns i respektive branschgrupp. Denna andel jämförs sedan med riksgenomsnittet. Resultaten presenteras i tabell 6.6.

Resultaten visar på betydande regionala olikheter i branschstrukturen. Låt oss först betrakta gruppen arbetsintensiva branscher. Riksgenomsnittet är här 30,6 procent. Det finns emellertid hela fyra regioner där mer än 50 procent av det totala förädlingsvärdet utgörs av arbetsintensiva branscher. Dessa är Jönköpings län, Jämtlands län, Kristianstads län och Gotland. För den fysiskt kapitalintensiva gruppen är riksgenomsnittet 24,4 procent. Det finns emellertid fyra regioner där mer än 40 procent av det totala förädlingsvärdet kommer från fysiskt kapitalintensiva branscher. Dessa är Norrbottens, Gävleborgs, Värmlands och Kopparbergs län. Också de kunskapsintensiva branscherna är ojämnt fördelade. Riksgenomsnittet uppgår här till 45 procent. Det finns fyra regioner där mer än 50 procent av det totala förädlingsvärdet kommer från kunskapsintensiva branscher. Dessa är Blekinge, Stockholms, Östergötlands och Värmlands län.

I tabell 6.6 redovisas även samma beräkningar för de tre regionerna i Sverige, dvs. Götaland, Svealand och Norrland. Tabellen bekräftar den bild som framgick redan av den tidigare tabellen. Det finns stora regionala olikheter i branschstrukturen, och det är framför allt länen i Götaland och Norrland som kan drabbas av negativa effekter av utvidgningen, medan effekterna på Svealand blir betydligt mer positiv. Medan Götaland är specialiserat på arbetsintensiv produktion, och Norrland på fysiskt kapitalintensiv produktion, är Svealand huvudsakligen specialiserat på produktion som är kunskapsintensiv.

Tabell 6.6: Branschfördelning i olika län i Sverige (%)

Län	Andel kapital- intensiv prod. (%)	Andel arbets- intensiv prod. (%)	Andel kunskaps- intensiv prod. (%)
Blekinge	15,4	20,5	64,1
Gotland	39,1	50,3	10,6
Gävleborg	46,8	27,1	26,1
Göteborg- och Bohus	26,4	26,6	47,0
Halland	11,8	47,0	41,1
Jämtland	20,2	52,8	27,0
Jönköping	13,0	55,3	27,0
Kalmar	19,4	35,5	45,1
Karlstad	22,5	51,8	25,6
Kopparberg	44,1	30,9	25,1
Kronoberg	13,7	38,6	47,8
Malmö	22,6	33,8	43,6
Norrbottn	62,1	24,6	13,3
Skaraborg	12,0	42,7	45,3
Stockholm	14,3	25,3	60,4
Södermanland	31,4	26,4	42,5
Uppsala	23,7	29,8	46,5
Värmland	44,9	18,6	36,4
Västerbotten	19,5	34,3	46,1
Västmanland	18,4	27,1	54,5
Västra Norrland	37,7	15,9	46,3
Älvsborg	12,9	37,1	50,0
Örebro	30,0	20,7	49,3
Östergötland	22,0	21,6	56,4
<i>Riksgenomsnitt</i>	<i>24,4</i>	<i>30,6</i>	<i>45,0</i>
Götaland	19,4	35,2	45,4
Svealand	25,6	25,0	49,4
Norrland	42,2	25,8	32,1

Vad kan då göras för att kostnaderna för en strukturomvandling ska bli så begränsade som möjligt? Åtgärder som på olika sätt ökar flexibiliteten på faktormarknaderna kommer att göra det lättare att flytta produktionsfaktorer mellan branscher. Sådana åtgärder kan delas in i två typer (se Greenaway & Milner, 1986, för ytterligare diskussion). Den

första typen är relaterad till olika typer av regleringar på arbetsmarknaden. Det är t.ex. mycket troligt att olika typer av åtgärder som påverkar löneflexibiliteten kommer att underlätta arbetskraftens mobilitet. Med rigida relativlönerna finns det stor risk för arbetslöshet vid perioder av strukturomvandling. Den andra typen av åtgärder har att göra med behovet av omskolning och utbildning. Åtgärder som underlättar för arbetskraften att tillgodogöra sig de färdigheter som behövs i de branscher som expanderar kommer att leda till lägre samhällsekonomiska kostnader för strukturomvandlingen. För att försäkra sig om att kostnaderna för strukturomvandlingen inte faller på just de individer som tvingas byta arbete och/eller bostadsort är också olika åtgärder vad gäller omfördelning av inkomst nödvändiga. Sådana åtgärder kan vara av arbetsmarknadspolitiskt slag, med syfte att få individer att byta jobb eller t.o.m. flytta, men behöver inte nödvändigtvis vara åtgärder som omfördelar inkomster.

Utvidgning och inkomstfördelning

Kommer utvidgningen att påverka inkomstfördelningen? Handelsteori har det senaste decenniet fått ökad relevans i debatten om inkomstfördelningens utveckling i USA och Europa. Empiriska studier tyder klart på att jämviktslönen för lågutbildad arbetskraft har minskat, medan den för utbildad arbetskraft har ökat. I USA har detta direkt slagit igenom i lönerna, medan det resulterat i både ökad lönespridning och arbetslöshet för lågutbildade i Sverige och i andra europeiska länder.

Det finns två förklaringar till denna utveckling. Enligt den första beror det på att den tekniska utvecklingen varit sådan, att i synnerhet lågutbildad arbetskraft har rationaliserats bort. Den andra förklaringen betonar just handelsteori och konkurrens från andra länder med god tillgång till lågutbildad arbetskraft, t.ex. från de s.k. nya industriländerna i Asien.

Enligt traditionell handelsteori uppstår vinster på grund av att länder specialiserar sig på vad de är *relativt* bra på att utföra. Vid en handelsliberalisering flyttas resurser från de sektorer där man är mindre bra, till de sektorer där man har komparativa fördelar. I denna process ökar efterfrågan på de faktorer som används intensivt i exportsektorer, medan efterfrågan på faktorer som används intensivt i importsektorer minskar. För att återställa jämvikten på faktormarknaderna måste faktorpriserna därför förändras, vilket i sin tur leder till en förändring av inkomstfördelningen. De faktorer som finns i riklig mängd i ett land tjänar på ökad handel, medan de faktorer som finns i mindre mängd förlorar. Detta framkommer från det s.k. Stolper-Samuelson teoremet

(se t.ex. Södersten och Reed, 1993 för en enkel framställning). De sammanlagda vinsterna är emellertid större än förlusterna, vilket medför att en omfördelningspolitik som kompenserar förlorarna åtminstone teoretiskt sett är möjlig. För denna kategori av välfärdsvinster gäller i stort sett att ju större vinsterna blir, desto större blir också kraven på strukturomvandling, och förändring av inkomstfördelningen.

Kan utvidgningen bidra till att jämviktslönen för lågutbildad arbetskraft faller ytterligare i EU-länderna? Vi har sett att de central- och östeuropeiska länderna huvudsakligen kan förväntas exportera varor som är intensiva i användningen av lågutbildad arbetskraft. Därmed kan efterfrågan på denna produktionsfaktor förväntas falla något i EU. Eftersom handelsutbytet på kort- och medellång sikt blir relativt begränsat, bör effekterna på inkomstfördelningen bli förhållandevis små, men om handelsmönstret förblir oförändrat kan effekterna på inkomstfördelningen bli större. Vi förväntar oss emellertid att handelsmönstret på lite längre sikt kan avspegla CÖELs relativt goda tillgång på högutbildad arbetskraft, och därmed i större utsträckning bestå av inombranschhandel. Denna typ av handel har mindre effekter på inkomstfördelningen.

Slutsatsen är således att vi förväntar oss en viss minskning av jämviktslönen för lågutbildad arbetskraft i de nuvarande EU-länderna. Om inget görs kan vi i de nuvarande EU-länderna därför förvänta oss en något ojämlikare inkomstfördelning och eventuellt också en något högre arbetslöshet för lågutbildad arbetskraft. Effekterna av handelsliberaliseringen bör emellertid inte bli speciellt stora.

En något större effekt kan uppstå på grund av kapitalrörligheten. I en studie av Haaland och Norman (1992) visas att de fria kapitalrörelserna i Europa, alldeles oberoende av frihandel på varumarknaderna i de nordiska länderna, kommer att gynna kapitalägarna, i synnerhet på den lågutbildade arbetskraftens bekostnad. I deras studie är orsakerna till detta att avkastningen på kapital, speciellt i södra Europa, är högre än i Norden. Vi har inte tillgång till data om kapitalavkastningen i CÖEL, men mycket tyder på att denna under kort- och medellång sikt kommer att vara hög. Vi kan därför förvänta oss ett kapitalflöde till dessa länder, och att detta i sin tur leder till en än mer ojämн inkomstfördelning, åtminstone i norra Europa. Vidare kan migrationen påverka inkomstfördelningen. I den mån lönerna är trögrörliga nedåt kan arbetslösheten för lågutbildad arbetskraft öka något. Eventuella effekter av en EU-utvidgning på inkomstfördelningen skall dock inte överdrivas. Jämfört med andra åtgärder som påverkar inkomstfördelning och arbetslöshet (t.ex. tillgång till utbildning, offentliga inkomster

och utgifter, samt graden av löneflexibiliteten) bör utvidgningen spela en klart underordnad roll.

Även inkomstfördelningen i CÖEL kan komma att påverkas och här kan effekterna bli betydligt mer dramatiska. Låt oss därför återigen studera tabell 6.1-6.3, där resultaten från Brown et al. (1997) presenteras. Dessa resultat visar på en ganska betydande omfördelning från kapitalägare till arbetstagare i CÖEL som en effekt av integrationen med EU. Fria kapitalrörelser kommer med stor sannolikhet att förstärka denna tendens, och eftersom kapitalägarna rimligen har högre inkomster än arbetstagarna kommer inkomstfördelningen att bli jämnare. Också inom gruppen arbetstagare i CÖEL kan inkomstfördelningen förväntas bli jämnare, då efterfrågan på relativt lågutbildad arbetskraft ökar. Den fria kapitalrörligheten och migrationen bör ha likartade effekter, och leda till en jämnare inkomstfördelning. Eftersom relationerna till EU är av stor ekonomisk betydelse för de central- och östeuropeiska länderna kan dessa effekter bli betydande.

6.5 Sammanfattning och slutsatser

De kort- och medelfristiga välfärdseffekterna av en EU-utvidgning kan förväntas bli positiva i Central- och Östeuropa, och kanske också i de nuvarande EU-länderna, även om effekterna av en regional handelsliberalisering teoretiskt sett inte är entydigt positiva. Genom att EU för en liberal handelspolitik gentemot omvärlden begränsas dock risken för att en s.k. handelsomfördelning får negativa välfärdseffekter. En stor skillnad mellan Europaavtalen och EU-medlemskap är att gränskontrollerna elimineras. Borttagandet av sådana resurskrävande handelshinder ger alltid positiva välfärdseffekter, även om eliminerandet sker på regional basis. Det finns också andra viktiga välfärdseffekter utöver dem som orsakas av handelsliberalisering. Inte minst kan kapitalflöden från EU till CÖEL få mycket viktiga effekter.

I det nuvarande EU tycks det emellertid som om de sammantagna välfärdsvinsterna kvantitativt sett blir ganska små, åtminstone på kort sikt. Varken den liberalisering som Europaavtalen medför, eller den ytterligare liberalisering som medlemskap innebär, ger några större effekter. De kvantitativa studierna visar på välfärdseffekter som uppgår till mindre än en procent av EU:s totala BNP, även när hänsyn inte har tagits till överföringar från EU till CÖEL via budgeten. När hänsyn till detta tagits med i beräkningarna är det inte säkert att de sammantagna välfärdsvinsterna för de nuvarande EU-länderna nödvändigtvis blir positiva, något som vi återkommer till i nästa kapitel.

Anledningen till de begränsade välfärdsvinsterna i väst är att CÖEL helt enkelt inte är tillräckligt viktiga handelspartner för de nuvarande EU-länderna. För länder som redan nu har eller kan komma att få stor handel med CÖEL kan välfärdsvinsterna komma att bli något mer omfattande. I denna grupp av länder ingår t.ex. Finland och Österrike, men också för ett land som Sverige, som har geografisk närhet till något eller några av kandidatländerna, kan vinsterna bli något större än för EU-länderna i genomsnitt. Vinsterna är trots det mycket små. Inte heller andra aspekter av utvidgningen kommer på kort- eller medellång sikt att påverka de nuvarande EU-länderna i någon större utsträckning.

Välfärdsvinsterna kan däremot komma att bli betydligt större i kandidatländerna. Redan den kvalitativa diskussionen gav indikationer på detta, vilket bekräftas av de kvantitativa studierna. Studien av Brown et al. (1997) visar att de första stadierna av handelsliberalisering, inkluderande Europaavtalen, ger ganska betydande välfärdsvinster; i storleksordningen 3-5 procent om alla tullar och icke-tariffära handelshinder elimineras.

Ett EU-medlemskap kan ge ytterligare vinster, bl.a. genom att gränskontrollerna tas bort. Baldwin, Francois och Portes (1997) har undersökt denna fråga. I deras s.k. försiktiga beräkningar uppstår vinsterna framförallt som en konsekvens av handelsliberaliseringen. I CÖEL uppstår de dels genom en liberalisering av handeln gentemot EU, men också genom lägre handelshinder mot resten av världen. Vinsterna är då i storleksordningen 1-2 procent av BNP, men då inkluderas också vissa av liberaliseringarna i Europaavtalen i beräkningarna.

I de mindre försiktiga beräkningarna antar Baldwin et al. att riskpremien på investeringar i CÖEL faller med 15 procent. Därigenom blir effekterna på real BNP också betydligt större i denna grupp av länder, och inkomsterna kan därför öka med upp till 19 procent. Det måste emellertid medges att antagandet om en minskning av riskpremien på just 15 procent är godtyckligt och kan vara överskattad. Kvarstår gör dock att ett medlemskap med all säkerhet kommer att leda till en lägre riskpremie i CÖEL, och att den största vinsten av ett fullvärdigt medlemskap kommer från ökade investeringar, inte minst från utlandet i form av direktinvesteringar. De kvantitativa effekterna av detta är emellertid mycket svåra att förutsäga.

EU-kommissionens uppfattning att arbetslösheten i de nuvarande EU-länderna förväntas minska till följd av en utvidgning delas ej av utredningen. Vi bedömer i stället att en utvidgning kommer att ha relativt obetydliga effekter på sysselsättningen. På kort sikt kan arbetslösheten antingen öka eller minska marginellt. På lång sikt finns flera motverkande faktorer på arbetslösheten. Fackföreningar måste beakta

den ökade konkurrensen på varumarknaderna (vilket följer av en liberalisering), när de förhandlar om lönerna. Detta leder till en press nedåt på lönerna och därmed till lägre arbetslöshet. Å andra sidan bör hotet om invandring leda till att kollektivavtal utökas till att gälla även de yrkesgrupper (t.ex. civilingenjörer), som idag har en mer individuell lönesättning. Sökarbetslösheten för inhemsk arbetskraft kan också öka när stora grupper av immigranter söker arbete. Vår bedömning är att arbetslösheten snarast kan komma att öka snarare än minska, till följd av utvidgningen.

Kostnaderna för en strukturomvandling förväntas bli relativt begränsade i de nuvarande EU-länderna, inklusive i Sverige. Däremot har vi identifierat vissa delar av landet, i synnerhet län i Götaland, där effekterna av östutvidgningen kan komma att bli något större. De sydeuropeiska länderna kan också komma att drabbas något hårdare än övriga EU.

Troligtvis kommer de samhällsekonomiska kostnaderna som är förknippade med strukturomvandlingen bli betydligt mer omfattande i kandidatländerna. Å andra sidan pågår redan en strukturomvandling i CÖEL genom transitionsprocessen. Relaterat till den redan pågående omvandlingen är förändringarna till följd av ett EU-medlemskap med största sannolikhet av mindre betydelse.

Inkomstfördelningen kan också komma att ändras. Den allmänna jämviktsanalysen i Brown et al. visar hur kapitalägarna i CÖEL förlorar något, medan arbetstagarna vinner på en ökad integration. Om hänsyn skulle tas också till de olika kategorier av arbetskraft förväntas lågutbildad arbetskraft att vinna på integrationen, åtminstone på kort sikt. Inkomstfördelningen är också en ekonomiskt-politiskt mycket viktig fråga i kandidatländerna. Från att ha haft en mycket jämn inkomstfördelning under tiden som planekonomier verkar det nu som om det huvudsakligen är kapitalägare som tjänat på transitionen. Åtgärder som kan leda till jämnare inkomstfördelning verkar därför vara av mycket stor vikt. En EU-utvidgning är ett exempel på en sådan åtgärd. Kapitalägarna kan av flera olika orsaker förlora på en utvidgning. Ökad specialisering i arbetsintensiva varor driver ner efterfrågan på kapital; migration av arbetskraft och inflöde av kapital får liknande effekter. I Central- och Östeuropa bör därför inte bara den sammantagna nationalinkomsten öka, utan inkomsterna kommer också att fördelas jämnare som en följd av utvidgningen.

Eftersom handeln med CÖEL inte är särskilt viktig för EU-länderna bör inte heller inkomstfördelningen inom EU förändras speciellt mycket. Även om resultaten i Brown et al. antyder att det faktiskt är arbetstagarna som gör något större vinster än kapitalägarna också i Finland, Sverige och Österrike, förväntar vi oss ändå att det framförallt

är relativt lågutbildad arbetskraft som kan förlora på att EU utvidgas, medan de högutbildade och kanske också kapitalägarna kan bli vinnare. Effekterna på inkomstfördelningen bör emellertid ändå bli högst begränsade, eftersom handeln på kort sikt inte blir speciellt omfattande. På lång sikt kan visserligen handeln öka något, men eftersom den då får karaktären av s.k. inombranschhandel blir effekterna på inkomstfördelningen ändå relativt små.

7 Långsiktig tillväxt*

Den kanske viktigaste frågan beträffande utvidgningen är om denna kommer att leda till högre långsiktig tillväxttakt i det nuvarande EU och i kandidatländerna. Kort- och medelfristiga effekter, som diskuterats i tidigare kapitel, är självfallet viktiga. En engångsökning av nationalinkomsten kan spela en stor roll. Långsiktiga tillväxteffekter innebär å andra sidan att nationalinkomsten förändras varje år. Detta kapitel ägnas därför åt potentiella långsiktiga tillväxteffekter av utvidgningen. Eftersom även små skillnader i tillväxttakten efter några år betyder mycket för nationalinkomsten är en sådan analys synnerligen viktig.

Tillväxteffekterna av EU-medlemskap måste skiljas från de tillväxt-effekter som skulle uppnås i Central- och Östeuropa även om dessa länder inte fick fullvärdigt EU-medlemskap. Det är t.ex. fullt möjligt att dessa länder skulle växa snabbt även utan medlemskap. Att särskilja de extra tillväxteffekter som uppkommer genom fullvärdigt medlemskap är således av stor vikt, men inte helt lätt. Precisionen blir därför mindre i dessa beräkningarna än i dem över de kort- och medelsiktiga välfärdsvinsterna.⁵⁴

Som i andra kapitel är vi givetvis också intresserade av vilka effekterna blir för Sveriges del och för övriga nuvarande EU-länder. Analysen indikerar emellertid att effekterna för dessa blir ganska begränsade. Vi väljer därför att i detta kapitel lägga något större vikt vid de central- och östeuropeiska länderna.

Kapitlet är upplagt på följande sätt. I avsnitt 7.1 diskuterar vi skillnaden mellan kort- och långsiktiga effekter. Det är rimligt att anta att handelsliberaliseringen är den viktigaste potentiella tillväxteffekten av utvidgningen. I avsnitt 7.2 analyserar vi därför allmänna effekter av

* Magnus Henrekson har bidragit med värdefulla synpunkter.

⁵⁴ Låt oss redan här relatera bakåt till fotnot 4 i föregående kapitel där vi gick igenom begränsningarna i att likställa välfärds- och tillväxteffekter. Oftast innebär högre tillväxt också högre välfärd, men under vissa omständigheter kan länder avsätta så stora resurser för investeringar att den diskonterade välfärden faktiskt blir lägre av ökad tillväxt. Empiriskt verkar detta emellertid just nu vara ett problem av ganska begränsad vikt för kandidatländerna.

handel på långsiktig tillväxt. Vi skulle därefter vilja diskutera mer direkt hur tillväxten kan påverkas av handelsliberalisering mellan CÖEL och EU. Eftersom vi ännu saknar denna typ av analys kommer vi i stället i avsnitt 7.3 att analysera resultat från västeuropeisk integration. De andra potentiella effekterna av utvidgningen på tillväxt, primärt genom faktorrörlighet, studeras i avsnitt 7.4. I avsnitt 7.5 diskuterar vi hur dessa resultat kan tillämpas på integrationen mellan CÖEL och nuvarande EU. I detta sammanhang presenterar vi också vissa empiriska resultat tillämpliga på Central- och Östeuropa. Slutligen, i 7.6 presenterar vi våra slutsatser.

7.1 Bakgrund

Vad vi hittills har diskuterat är effekter av utrikeshandel, migration och kapitalrörelser, som kan leda till förändringar av nationalinkomstens nivå, men inte av den långsiktiga tillväxten. Uppenbarligen kan utvidgningen ge positiva engångseffekter, åtminstone i CÖEL. Dessa effekter kommer dock inte omedelbart utan kräver anpassningar under en lång period. Trots det är det ändå viktigt att skilja på dessa engångsvinster och på långsiktiga tillväxteffekter.

Potentiellt är alltså dynamiska vinster av stor betydelse, och utvidgningen skulle få störst betydelse om den också kunde påverka den långsiktiga tillväxttakten. På några års sikt kommer även ganska små höjningar av tillväxttakten att vara av större vikt än mer betydande engångseffekter. BNP per capita är i princip en funktion av per-capita-tillgången på fysiskt kapital, humankapital och naturtillgångar, samt av hur dessa resurser omvandlas till varor och tjänster genom den tillgängliga teknologin. Ökningen av BNP per capita blir då ett resultat av en per-capita ökning i tillgången på produktionsfaktorer och/eller en förbättrad teknologi.

Detta är den generella bakgrunden till en diskussion om EU:s utvidgning och den långsiktiga tillväxten. I de nästföljande avsnitten skall vi diskutera denna fråga mer specifikt. Vi börjar med en diskussion om handel och långsiktig tillväxt.

7.2 Handel och tillväxt⁵⁵

Det är uppenbart att internationell handel kan leda till nivåeffekter på BNP per capita. Kan handel också påverka den långsiktiga tillväxtkurvan? Mycket tyder på det, men det har länge varit svårt att visa på hur detta sker i en mer formell teoretisk analys. Om man använder den traditionella Solow-modellen (Solow, 1956) som en teoretisk utgångspunkt kan inte handel på lång sikt leda till en högre tillväxttakt.

Ett första ytterligare steg vid beräkningen av tillväxteffekterna är därför att ta hänsyn till den temporära tillväxtökning som kan förväntas följa på en engångshöjning i inkomst-/produktionsnivån. Den ökade inkomsten leder till ett ökat sparande, vilket driver fram ökade investeringar. Denna ökning i investeringarna kommer att upphöra så småningom när den nya jämvikten nåtts.

Det senaste decenniets modellutveckling inom tillväxtteorin har emellertid gjort det möjligt att identifiera ett antal mekanismer, genom vilka internationell handel kan tänkas öka även den långsiktiga tillväxttakten. En gemensam egenskap hos de endogena tillväxtmodellerna är att avkastningen på kapital är icke avtagande. I regel brukar kapital ses i vid mening, och utöver reall kapital inkluderas normalt både humankapital och kunskapskapital (teknologi) i definitionen.

I speciellt den andra generationens endogena tillväxtmodeller, vilka kan sägas ta sin utgångspunkt i den inflytelserika studien Romer (1990), betonas endogena innovationer som avgörande för tillväxten på lång sikt. Denna idé erbjuder ett avsevärt kraftfullare mikrofundament för påståendet att handel förväntas vara tillväxtbefrämjande även på lång sikt. Denna fråga analyseras särskilt i Rivera-Batiz & Romer (1991). För det första har länder som är mer integrerade med världsekonomin tillgång till en större kunskapsbas än mer isolerade länder. I deras modell påverkar den aggregerade kunskapsbasens storlek den takt med vilken ny kunskap kan genereras, och detta leder i sin tur till en högre långsiktig tillväxttakt. För det andra leder en förbättrad spridning av ny teknologi, genom ökat utbyte av varor, tjänster och idéer, till att företagen tvingas utveckla nya teknologier för världsmarknaden och inte bara för den begränsade inhemska ekonomin. Detta minskar risken för kostsam dubblering inom forskning och utveckling. För det tredje uppmuntras en ökning av innovationer också från efterfrågesidan (genom ekonomisk integration ökar den potentiella kundkretsen kraftigt). För det fjärde gäller att vid autarki finns risken

⁵⁵ En del av framställningen i detta och nästföljande avsnitt följer Henrekson, Torstensson och Torstensson (1996), och Greenaway (1997).

att ett företag innehar monopol på en viss innovation inom sin bransch. I ett förhållandevis litet land blir det möjligt för monopolföretaget att välja att inte innovera utan nöja sig med att inhösta monopolvinsterna för den tidigare innovationen. Vid ekonomisk integration däremot blir strategin att avstå från att innovera i princip omöjlig (se även Baldwin, 1993).

I teoretiska modeller är emellertid inte effekterna av handel på tillväxt entydiga. Det verkar visserligen rimligt att ny teknik sprids snabbare i länder som har en öppen ekonomi än i mer slutna ekonomier. Detta antas också i de teoretiska modeller med vars hjälp man studerat sambandet mellan handel och tillväxt. Genom handel kommer den tillgängliga kunskapsmassan att öka. Huruvida de tekniska framstegen i övrigt också blir snabbare beror på i vilka sektorer ett land har komparativa fördelar.

Det må vara att det inte finns något helt klart teoretiskt samband mellan handel och tillväxt. Empiriskt tyder dock mycket på att utrikes-handel faktiskt är tillväxtfrämjande. På ett mer ytligt plan verkar de länder som valt en utåtriktad politik, t.ex. de asiatiska NIC-länderna, att ha betydligt högre tillväxt än länder som fört en importbefrämjande politik.

Mer formella studier tycks också bekräfta detta. Ett stort antal empiriska studier har genomförts, där man försökt uppskatta de långsiktiga tillväxteffekterna av ekonomisk integration i allmänhet. De flesta av dessa studier görs på tvärsnitt av länder, men på senare tid har det även kommit några studier där man analyserar tidsseriedata för enskilda länder.

I tvärsnittsstudierna har man i regel utgått från en tillväxtekvation, i vilken något handelsmått adderats till de övriga konventionella tillväxtvariablerna, vilka normalt (som ett minimum) inkluderar mått på initial inkomst, investeringar i realkapital och investeringar i humankapital. I dessa studier har man som regel funnit kraftigt stöd för att en liberal handelspolitik i allmänhet är tillväxtbefrämjande. Vi hänvisar till Edwards (1993) för en bred översikt av denna typ av tvärsnittsstudier.

I de tvärsnittsstudier där man skattar tillväxtekvationer, och där bl.a. investeringar och olika mått på handelspolitik ingår bland de förklarande variablerna, är det per definition så att handelspolitiken kan påverka tillväxten endast genom att påverka takten i den tekniska utvecklingen. Om det exempelvis är så att handelspolitiken huvudsakligen påverkar tillväxten indirekt, genom att den påverkar investeringarna positivt, fångas denna effekt inte upp.

Ett annat och större problem med dessa tvärsnittsstudier är att resultatet, som visats av Levine & Renelt (1992), att en mer liberal

handelspolitik är tillväxtbefrämjande i regel inte är helt bestående. Att resultatet inte är bestående innebär att det är möjligt att effekten försvinner eller blir insignifikant, när man varierar vilka övriga variabler som inkluderas i den tillväxtekvation som skattas.

7.3 Förväntade tillväxteffekter av regional handelsliberalisering

De teoretiska och empiriska studier som presenterats i föregående avsnitt antyder således att en generell liberalisering kan påverka också den långsiktiga tillväxttakten. Detta betyder emellertid inte nödvändigtvis att regional integration, och mer specifikt europeisk integration, också har påverkat tillväxten. Detta är en empirisk fråga. Ett antal studier har också analyserat frågan.

Baldwin & Seghezza (1996a) inleder med att direkt jämföra produktivitetsökningstakter i EG och EFTA-länderna med ett större urval OECD-länder, för att därigenom få en första indikation på om den ekonomiska integrationen i Europa kan ha haft positiva tillväxteffekter. De finner att tillväxttakten i total faktorproduktivitet varit högre i EG/EFTA-länderna än i det större OECD-urvalet av länder under perioden 1971–90.

En analys av siffermaterialet på detta sätt ger således en viss indikation på att den ekonomiska integrationen i Europa haft en positiv effekt på produktivitetsökningstakten. Men för att kunna dra väl underbyggda slutsatser om effekterna är det nödvändigt att analysera datamaterialet med statistiska metoder. För att isolera effekterna på tillväxten av just regional integration, RI, krävs att effekterna av övriga tillväxtfaktorer samtidigt beaktas. Dessutom blir det med en statistisk analys möjligt att kvantifiera effekterna.

Det har också gjorts några försök att beräkna de långsiktiga tillväxt-effekterna av RI med hjälp av motsvarande tillväxtekvationer på tvärsnitt av länder. de Melo, Montenegro & Panagariya (1992) har undersökt långsiktiga tillväxteffekter av RI genom att anpassa en enkel tillväxtekvation till ett tvärsnitt av 101 länder. Länderna delas upp i två grupper: OECD-länder och utvecklingsländer. Effekten av RI på tillväxten antas kunna fångas genom att man inkluderar dummy-variabler för frihandelsområden och tullunioner. Andra förklarings-variabler som inkluderas är initial BNP per capita, ett mått på human-kapitalstocken och på investeringskvoten. Modellen estimeras dels för perioden 1960–85, dels för delperioderna 1960–72 och 1973–85. Med ett enda undantag, Southern African Customs Union (SACU) 1960–72,

finner de ingen positiv tillväxteffekt av regional integration. Å andra sidan bör betonas att de Melo et al. inte undersöker huruvida RI haft en positiv effekt på investeringarna och därmed indirekt påverkat tillväxten positivt.

På senare tid har det också kommit studier i vilka RI:s tillväxteffekter undersökts med hjälp av tidsseriesdata och kointegrationsanalys. Coe & Moghadam (1993) finner exempelvis att 0,3 procentenheter av den genomsnittliga tillväxttakten i Frankrike under 1980-talet kan tillskrivas EG-medlemskapet. Baldwin & Seghezza (1996) bygger sin analys av tillväxteffekter av RI på Coe & Helpmans (1995) inflytelslerika studie. Coe & Helpman använder paneldata för OECD-länderna, och finner bl.a. att en ökad satsning på FoU i utlandet höjer den totala faktorproduktiviteten (TFP) i det egna landet. Baldwin & Seghezza tillåter i sin modell att effekten av utländsk FoU påverkar TFP på olika sätt i EU- och icke-EU-länder. De finner vissa belägg för att EU-länder drar mer nytta av utländsk FoU än vad icke-EU-länder kan göra. Med tanke på resultaten i dessa nya studier är det mycket förvånande att de Melo, Montenegro och Panagariya (1992) inte fann någon långsiktigt positiv tillväxteffekt av RI. Å andra sidan är det viktigt att påminna om att de studerat initial inkomst och investeringar; de beaktar exempelvis inte eventuella effekter av handelspolitiken mot tredje land. De utsätter heller inte sina skattningar för några känslighetsanalyser.

Den kanske mest omfattande studien av tillväxt och regional integration är Henrekson, Torstensson & Torstensson (HTT, 1997). I denna studeras effekterna av regional integration och tillväxt i Europa mellan 1976–85. Tidsperioden borde vara av speciellt intresse då statistiska effekter av integrationen avklingat, och alla tullar avskaffats. I deras grundmodell förklaras den genomsnittliga tillväxttakten i BNP per capita i 115 länder för perioden 1976–85. Som förklaringsvariabler används real BNP per capita i respektive land år 1976 (för att ta hänsyn till upphinnareffekten), genomsnittligt antal utbildningsår 1980 (för att kontrollera för humankapitalnivån), RERD-måttet (snedvridningen i den reala växelkursen, för att särskilja effekter av handelspolitik i allmänhet från effekter av RI) och en dummyvariabel som anger om ett land är medlem i EG eller EFTA.

Den skattade grundmodellen får sägas fungera förhållandevis väl: alla variabler har förväntat tecken och är signifikanta på fem procents-nivån. Särskilt skall betonas att EG/EFTA-dummin är signifikant positiv och förhållandevis stor; punktskattningen anger att EG/EFTA-medlemskapet, allt annat lika, haft en positiv tillväxteffekt på drygt en procentenhet per år. När man särskiljer EG- och EFTA-medlemmar från varandra kan vi heller inte visa att EG- och EFTA-medlemskap

haft olika tillväxteffekt. Således indikerar grundmodellen att EG/EFTA-medlemskap varit tillväxtbefrämjande.

Utöver de positiva tillväxteffekter, som en snabbare teknisk utveckling medfört, är det fullt möjligt att den europeiska integrationen haft indirekta positiva tillväxteffekter genom att investeringarna stimulerats. Exempelvis argumenterar Baldwin & Seghezza (1996) kraftfullt för att så är fallet. Som vi redan antytt är det också möjligt att integrationen haft en dämpande effekt på inflationen. För att utröna detta skattade HTT separata investerings- och inflationsekvationer. De fann då en viss inflationsdämpande effekt av EG/EFTA-medlemskap, men inte någon positiv effekt på vare sig investeringskvoten eller på en given investeringstakts tillväxteffekt.⁵⁶

I studien har tagits hänsyn till ett stort antal andra tillväxtfaktorer. Detta för att i görligaste mån isolera RI:s effekt på tillväxten. Med få undantag finner de att medlemskap i EG eller EFTA höjde den genomsnittliga tillväxttakten under den studerade perioden. En positiv tillväxteffekt erhålls vid tvärsnittsstudier med både i- och u-länder, och med tvärsnitts- och paneldata begränsade till OECD-länder. Den skattade tillväxteffekten av den europeiska integrationen varierar mellan 0,6 och 1,2 procentenheter per år. Hela tillväxteffekten härrör från snabbare teknisk utveckling till följd av RI. Man finner således inga belägg för att EG/EFTA-medlemskap haft en positiv effekt på investeringarna. Det bör också nämnas att man finner vissa indikationer på att den positiva tillväxteffekten delvis kan vara en följd av den låga inflationen i Europa.

Den slutsats vi vill dra av litteraturgenomgången, är att den regionala integrationen i Europa inte endast behöver ha statiska engångseffekter utan också kan ha (haft) en ekonomiskt och statistiskt signifikant effekt på den långsiktiga tillväxttakten. Detta kan vara av stort intresse för de central- och östeuropeiska länderna, när de nu går in för allt närmare integration med de nuvarande EU-länderna.

7.4 Faktorrörlighet och tillväxt

Uppenbart är utvidgningen inte begränsad till enbart liberalisering av handeln med EU-länderna. Viktigt är också att arbetskraft och kapital vid en utvidgning får röra sig fritt mellan CÖEL och de nuvarande EU-

⁵⁶ De förväntade positiva investeringseffekterna av ett svenskt EU-medlemskap var en faktor som betonades av 1994 års EU-konsekvensutredning (SOU 1994:6). Utifrån Henrekson et al. (1997) går det dock inte att finna stöd för en sådan slutsats.

länderna. Påverkar detta också tillväxten? Här är ett område där vi har betydligt mindre av teoretisk såväl som empirisk kunskap. Detta har emellertid inte hindrat att även väletablerade ekonomer uttalat sig om faktorrörlighetens tillväxteffekter. Så hävdar t.ex. Layard et al. (1992) att tillväxten i Central- och Östeuropa kan öka om väst tillåter större migration. Stora förhoppningar har också ställts på att multinationella investeringar ska bidra till ökad tillväxt i CÖEL. Är det så? Innan vi svarar på denna fråga ska vi något gå igenom existerande analyser på området.

Det är inte omöjligt att kapitalrörlighet kan bidra till att tillväxttakten förändras. På detta område är det emellertid mycket viktigt att vi noggrant reder ut begreppen. Låt oss igen tänka oss en situation med två länder, "Öst" och "Väst". Vi antar också att avkastningen på kapital är högre i "Öst", så att kapital kommer att röra sig dit från "Väst". Utan några effekter på t.ex. teknologin är det uppenbart att BNP kommer att stiga i "Öst" och minska i "Väst". Om kapital flödar till "Öst" i varje tidsperiod kommer den långsiktiga tillväxten av BNP att bli högre där än utan kapitalrörlighet. På samma sätt blir tillväxten i "Väst" lägre. Men det är inte säkert att nationalinkomsten också stiger i "Öst". Avkastningen från kapitalet tillfaller dess ägare i "Väst", och tillväxten i BNI behöver inte påverkas av kapitalrörligheten. Distinktionen mellan BNP och BNI är i detta fall alltså viktig.⁵⁷

Om BNI, som är den mest relevanta måttstocken i detta fall, också ska stiga i "Öst", som en följd av kapitalrörligheten, behöver den tillgängliga teknologin påverkas av kapitalflöden. Detta är inte omöjligt. I synnerhet verkar det rimligt att internationella direktinvesteringar genom multinationella företag kan påverka spridningen av teknologi från mer till mindre utvecklade länder, som i fallet med "Öst" och "Väst", och kan ge upphov till s.k. spillovers.

Vissa empiriska försök har gjorts att testa tillväxteffekterna av multinationella företag. Dessa resultat antyder att förekomsten av multinationella företag leder till högre tillväxt i värdländerna. Det tycks emellertid som om tillväxteffekterna av direktinvesteringar beror på värdlandets ekonomiska struktur, såsom öppenhet i handel, tillgång till humankapital och väl fungerande institutioner. Angående migration och tillväxt kan man inte dra några generella slutsatser. Såväl teoretiska som empiriska studier är allt för fåtaliga och vi väljer därför att bortse från ett eventuellt samband.

⁵⁷ En sådan distinktion hade t.ex. varit viktig att göra i fallet Irland. Irlands tillväxtframgångar, om än imponerande, har ofta överdrivits därför att man använt sig av BNP.

7.5 Tillväxt i Central- och Östeuropa

Det tycks således som om den regionala integrationen i Europa kan ha haft effekter som varit både ekonomiskt och statistiskt signifikanta. Kan vi därför anta att CÖEL också kommer att få högre tillväxt genom EU-medlemskap? Uppenbart kan resultaten från studier av västeuropeisk integration inte omedelbart överföras till de central- och östeuropeiska länderna. Medan tidigare faser av europeisk integration gällt länder som varit på ungefär samma inkomstnivåer handlar utvidgningen om integration mellan länder på helt olika utvecklingsnivåer.

Det finns emellertid knappast skäl att tro att detta för CÖELs del nödvändigtvis skulle minska tillväxteffekterna. Tvärtom finns det vissa skäl att tro att integrationen med högt utvecklade länder skulle vara tillväxtfrämjande för länder på lägre utvecklingsnivåer. En studie av Coe, Helpman och Hoffmeister (1995) är av stort intresse. De undersöker om mindre utvecklade länder genom handel kan dra nytta av den FoU som utförs av mer utvecklade handelspartner. Resultaten visar på betydande produktivitetseffekter i mindre utvecklade länder. Det finns flera tänkbara mekanismer genom vilken kunskapsöverföringen kan ske. En sådan är import av insatsvaror.

Genom Europaavtalen och senare EU-medlemskap ökar handeln mellan CÖEL och nuvarande EU. Det finns goda skäl att tro att de mekanismer som identifieras av Coe, Helpman och Hoffmeister skulle vara relevanta också för de central- och östeuropeiska länderna. De kan därmed förväntas dra nytta av FoU i nuvarande EU, och deras långsiktiga tillväxt förväntas öka. Det är också rimligt att tro att samma typ av tillväxteffekter, som tidigare kommit nuvarande EU-länder till del, också bör påverka den långsiktiga tillväxten i CÖEL positivt.

Är det möjligt att något bedöma storleksordningen på tillväxteffekterna? Här måste vi uppenbarligen vara mycket försiktiga. Sådana kvantifieringar är minst sagt svåra att göra. En jämförelse kan vara storleksordningen på de tillväxteffekter som tillfallit de nuvarande EU-länderna, vilket enligt HTT (1997) var en ökning av tillväxttakten på minst 0,5 procent per år.

I nuvarande EU däremot förefaller det inte speciellt troligt att några stora långsiktiga tillväxteffekter kommer att uppstå. Visserligen finns större möjligheter till betydande långsiktiga tillväxtvinster än i fallet med kort- och medelsiktiga effekter. Anledningen är att de central- och östeuropeiska länderna då hunnit växa och bli mer betydande ekonomiskt. Man dock inte förvänta sig att CÖEL växer ikapp de nuvarande EU-länderna inom en rimlig tidsrymd. Slutsatsen är därför att man visst kan förvänta sig vissa långsiktiga tillväxteffekter även i

nuvarande EU, men att dessa blir betydligt lägre än för de central- och östeuropeiska länderna.

Empiriska belägg från CÖEL

Finns det några empiriska belägg från utvecklingen i CÖEL? Det är mycket tidigt att diskutera tillväxttakter i Östeuropa. Inte minst är det svårt att utvärdera effekterna av den önskade integrationen med EU. Tidsaspekten är en faktor att beakta. Tillväxt är som vi sett per definition ett långsiktigt fenomen. Att då efter bara ett knappt decennium försöka utvärdera effekterna är i sig svårt.

Två ytterligare svårigheter tillkommer dock i fallet med de central- och östeuropeiska kandidatländerna. För det första har alla länder genomfört ett stort antal olika åtgärder, och det blir därför svårt att särskilja effekten av enstaka åtgärder, såsom öppningen mot väst. Den andra svårigheten är det naturliga produktionsbortfall som sker vid så dramatiska ekonomiska förändringar som i de förra planekonomierna. Negativa tillväxttakter behöver inte då ens vara tecken på en misslyckad ekonomisk politik, utan snarare på att drastiska ekonomisk-politiska åtgärder genomförts.

Vissa begränsade försök att utvärdera tillväxteffekter av den ekonomiska integrationen i CÖEL har dock ändå genomförts. Sachs och Warner (1995) gör ett sådant. Deras utgångspunkt är de reformer som genomförts i Central- och Östeuropa sedan 1990 och i de förra Sovjetrepublikerna sedan 1992.

De utgår från ett index på handelsreformer som konstruerats av EBRD, och relaterar sedan detta index till den ekonomiska tillväxten i de studerade länderna. Deras slutsats är att den kraftigaste liberaliseringen av handeln också haft den minsta nedgången i BNP under de första åren av reform, och att de också snabbare kom att uppnå positiv ekonomisk tillväxt.

Sachs och Warner är själva försiktiga med att dra långtgående slutsatser från dessa enkla samband, men som författarna påverkar, är empiriska data åtminstone konsistenta med ett positivt samband mellan handelsliberaliseringen och tillväxttakterna i Central- och Östeuropa och i förra Sovjetunionen. Bland andra indikationer är det ytterligare en aspekt som talar för att tillväxten i kandidatländerna kan komma att öka genom handelsliberalisering, t.ex. genom utvidgningen.

7.6 Slutsatser

Om utvidgningen påverkar den långsiktiga tillväxttakten positivt kan stora välfärdsvinster erhållas. Även små ökningsar i tillväxten leder efter en tid till en betydande inkomstökning. Teoretiska och empiriska studier har visat på hur internationell handel kan påverka tillväxttakten positivt, t.ex. genom snabbare takt i den teknologiska utvecklingen. Det finns nu också empiriska indikationer på att europeisk regional integration har haft effekter på tillväxttakten.

För de nuvarande EU-länderna är det emellertid knappast troligt att en ökad handel med Central- och Östeuropa kommer att spela en speciellt stor roll för den ekonomiska tillväxten. Handeln kommer inte ens på lång sikt att bli tillräckligt omfattande för att ge upphov till speciellt betydande tillväxteffekter. Inte heller andra aspekter av utvidgningen kan förväntas ha några större effekter på tillväxten i de nuvarande EU-länderna. Vissa ökningsar av tillväxten kan dock förväntas och ju mer de central- och östeuropeiska länderna växer och därmed blir mer betydande som integrationspartner, desto större kan också de långsiktiga tillväxteffekterna i väst bli.

Situationen är annorlunda för de central- och östeuropeiska kandidatländerna. För dem är handeln med de nuvarande EU-länderna av betydelse. Det är därför 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 snabbare teknologisk utveckling i kandidatländerna.

Det finns flera anledningar att tro att tillväxten i CÖEL skulle öka som en konsekvens av handelsliberalisering. För det första finns teoretiska skäl till varför handelsliberalisering bör leda till högre tillväxt. Empiriska studier tycks bekräfta detta. I synnerhet tycks den europeiska integrationen ge upphov till positiva tillväxteffekter. Vidare verkar det som om integration med mer utvecklade länder positivt påverkar faktorproduktiviteten i mindre utvecklade länder. Det finns också vissa indikationer på att de f.d. planekonomier som snabbast liberaliserat sin utrikeshandel också först uppnått positiva tillväxttakter. Multinationella investeringar kan också positivt påverka tillväxttakten i Central- och Östeuropa.

Regional integration kan däremot knappast förväntas ha positiva tillväxteffekter om de deltagande länderna har en restriktiv handelspolitik mot utanförstående länder. Inlemmandet av CÖEL i EU innebär emellertid att de förras handelshinder också gentemot tredje land blir lägre. EU har också förbundit sig att ytterligare liberalisera sin externa handelspolitik. Detta är ännu ett skäl till varför vi kan förvänta oss positiva och långsiktiga tillväxteffekter i de central- och östeuropeiska länder som blir medlemmar i EU.

8 Långsiktig tillväxt*

Den kanske viktigaste frågan beträffande utvidgningen är om denna kommer att leda till högre långsiktig tillväxttakt i det nuvarande EU och i kandidatländerna. Kort- och medelfristiga effekter, som diskuterats i tidigare kapitel, är självfallet viktiga. En engångsökning av nationalinkomsten kan spela en stor roll. Långsiktiga tillväxteffekter innebär å andra sidan att nationalinkomsten förändras varje år. Detta kapitel ägnas därför åt potentiella långsiktiga tillväxteffekter av utvidgningen. Eftersom även små skillnader i tillväxttakten efter några år betyder mycket för nationalinkomsten är en sådan analys synnerligen viktig.

Tillväxteffekterna av EU-medlemskap måste skiljas från de tillväxteffekter som skulle uppnås i Central- och Östeuropa även om dessa länder inte fick fullvärdigt EU-medlemskap. Det är t.ex. fullt möjligt att dessa länder skulle växa snabbt även utan medlemskap. Att särskilja de extra tillväxteffekter som uppkommer genom fullvärdigt medlemskap är således av stor vikt, men inte helt lätt. Precisionen blir därför mindre i dessa beräkningarna än i dem över de kort- och medelsiktiga välfärdsvinsterna.⁵⁸

Som i andra kapitel är vi givetvis också intresserade av vilka effekterna blir för Sveriges del och för övriga nuvarande EU-länder. Analysen indikerar emellertid att effekterna för dessa blir ganska begränsade. Vi väljer därför att i detta kapitel lägga något större vikt vid de central- och östeuropeiska länderna.

Kapitlet är upplagt på följande sätt. I avsnitt 8.1 diskuterar vi skillnaden mellan kort- och långsiktiga effekter. Det är rimligt att anta att handelsliberaliseringen är den viktigaste potentiella tillväxteffekten av utvidgningen. I avsnitt 8.2 analyserar vi därför allmänna effekter av

* Magnus Henrekson har bidragit med värdefulla synpunkter.

⁵⁸ Låt oss redan här relatera bakåt till fotnot 4 i föregående kapitel där vi gick igenom begränsningarna i att likställa välfärds- och tillväxteffekter. Oftast innebär högre tillväxt också högre välfärd, men under vissa omständigheter kan länder avsätta så stora resurser för investeringar att den diskonterade välfärden faktiskt blir lägre av ökad tillväxt. Empiriskt verkar detta emellertid just nu vara ett problem av ganska begränsad vikt för kandidatländerna.

handel på långsiktig tillväxt. Vi skulle därefter vilja diskutera mer direkt hur tillväxten kan påverkas av handelsliberalisering mellan CÖEL och EU. Eftersom vi ännu saknar denna typ av analys kommer vi i stället i avsnitt 8.3 att analysera resultat från västeuropeisk integration. De andra potentiella effekterna av utvidgningen på tillväxt, primärt genom faktorrörlighet, studeras i avsnitt 8.4. I avsnitt 8.5 diskuterar vi hur dessa resultat kan tillämpas på integrationen mellan CÖEL och nuvarande EU. I detta sammanhang presenterar vi också vissa empiriska resultat tillämpliga på Central- och Östeuropa. Slutligen, i 8.6 presenterar vi våra slutsatser.

8.1 Bakgrund

Vad vi hittills har diskuterat är effekter av utrikeshandel, migration och kapitalrörelser, som kan leda till förändringar av nationalinkomstens nivå, men inte av den långsiktiga tillväxten. Uppenbarligen kan utvidgningen ge positiva engångseffekter, åtminstone i CÖEL. Dessa effekter kommer dock inte omedelbart utan kräver anpassningar under en lång period. Trots det är det ändå viktigt att skilja på dessa engångsvinster och på långsiktiga tillväxteffekter.

Potentiellt är alltså dynamiska vinster av stor betydelse, och utvidgningen skulle få störst betydelse om den också kunde påverka den långsiktiga tillväxttakten. På några års sikt kommer även ganska små höjningar av tillväxttakten att vara av större vikt än mer betydande engångseffekter. BNP per capita är i princip en funktion av per-capita-tillgången på fysiskt kapital, humankapital och naturtillgångar, samt av hur dessa resurser omvandlas till varor och tjänster genom den tillgängliga teknologin. Ökningen av BNP per capita blir då ett resultat av en per-capita ökning i tillgången på produktionsfaktorer och/eller en förbättrad teknologi.

Detta är den generella bakgrunden till en diskussion om EU:s utvidgning och den långsiktiga tillväxten. I de nästföljande avsnitten skall vi diskutera denna fråga mer specifikt. Vi börjar med en diskussion om handel och långsiktig tillväxt.

8.2 Handel och tillväxt⁵⁹

Det är uppenbart att internationell handel kan leda till nivåeffekter på BNP per capita. Kan handel också påverka den långsiktiga tillväxtkurvan? Mycket tyder på det, men det har länge varit svårt att visa på hur detta sker i en mer formell teoretisk analys. Om man använder den traditionella Solow-modellen (Solow, 1956) som en teoretisk utgångspunkt kan inte handel på lång sikt leda till en högre tillväxttakt.

Ett första ytterligare steg vid beräkningen av tillväxteffekterna är därför att ta hänsyn till den temporära tillväxtökning som kan förväntas följa på en engångshöjning i inkomst-/produktionsnivån. Den ökade inkomsten leder till ett ökat sparande, vilket driver fram ökade investeringar. Denna ökning i investeringarna kommer att upphöra så småningom när den nya jämvikten nåts.

Det senaste decenniets modellutveckling inom tillväxtteorin har emellertid gjort det möjligt att identifiera ett antal mekanismer, genom vilka internationell handel kan tänkas öka även den långsiktiga tillväxttakten. En gemensam egenskap hos de endogena tillväxtmodellerna är att avkastningen på kapital är icke avtagande. I regel brukar kapital ses i vid mening, och utöver reall kapital inkluderas normalt både humankapital och kunskapskapital (teknologi) i definitionen.

I speciellt den andra generationens endogena tillväxtmodeller, vilka kan sägas ta sin utgångspunkt i den inflytelserika studien Romer (1990), betonas endogena innovationer som avgörande för tillväxten på lång sikt. Denna idé erbjuder ett avsevärt kraftfullare mikrofundament för påståendet att handel förväntas vara tillväxtbefrämjande även på lång sikt. Denna fråga analyseras särskilt i Rivera-Batiz & Romer (1991). För det första har länder som är mer integrerade med världsekonomin tillgång till en större kunskapsbas än mer isolerade länder. I deras modell påverkar den aggregerade kunskapsbasens storlek den takt med vilken ny kunskap kan genereras, och detta leder i sin tur till en högre långsiktig tillväxttakt. För det andra leder en förbättrad spridning av ny teknologi, genom ökat utbyte av varor, tjänster och idéer, till att företagen tvingas utveckla nya teknologier för världsmarknaden och inte bara för den begränsade inhemska ekonomin. Detta minskar risken för kostsam dubblering inom forskning och utveckling. För det tredje uppmuntras en ökning av innovationer också från efterfrågesidan (genom ekonomisk integration ökar den potentiella

⁵⁹ En del av framställningen i detta och nästföljande avsnitt följer Henrekson, Torstensson och Torstensson (1996), och Greenaway (1997).

kundkretsen kraftigt). För det fjärde gäller att vid autarki finns risken att ett företag innehar monopol på en viss innovation inom sin bransch. I ett förhållandevis litet land blir det möjligt för monopolföretaget att välja att inte innovera utan nöja sig med att inhösta monopolvinsterna för den tidigare innovationen. Vid ekonomisk integration däremot blir strategin att avstå från att innovera i princip omöjlig (se även Baldwin, 1993).

I teoretiska modeller är emellertid inte effekterna av handel på tillväxt entydiga. Det verkar visserligen rimligt att ny teknik sprids snabbare i länder som har en öppen ekonomi än i mer slutna ekonomier. Detta antas också i de teoretiska modeller med vars hjälp man studerat sambandet mellan handel och tillväxt. Genom handel kommer den tillgängliga kunskapsmassan att öka. Huruvida de tekniska framstegen i övrigt också blir snabbare beror på i vilka sektorer ett land har komparativa fördelar.

Det må vara att det inte finns något helt klart teoretiskt samband mellan handel och tillväxt. Empiriskt tyder dock mycket på att utrikeshandel faktiskt är tillväxtfrämjande. På ett mer ytligt plan verkar de länder som valt en utåtriktad politik, t.ex. de asiatiska NIC-länderna, att ha betydligt högre tillväxt än länder som fört en importbefrämjande politik.

Mer formella studier tycks också bekräfta detta. Ett stort antal empiriska studier har genomförts, där man försökt uppskatta de långsiktiga tillväxteffekterna av ekonomisk integration i allmänhet. De flesta av dessa studier görs på tvärsnitt av länder, men på senare tid har det även kommit några studier där man analyserar tidsseriedata för enskilda länder.

I tvärsnittsstudierna har man i regel utgått från en tillväxtekvation, i vilken något handelsmått adderats till de övriga konventionella tillväxtvariablerna, vilka normalt (som ett minimum) inkluderar mått på initial inkomst, investeringar i realkapital och investeringar i humankapital. I dessa studier har man som regel funnit kraftigt stöd för att en liberal handelspolitik i allmänhet är tillväxtbefrämjande. Vi hänvisar till Edwards (1993) för en bred översikt av denna typ av tvärsnittsstudier.

I de tvärsnittsstudier där man skattar tillväxtekvationer, och där bl.a. investeringar och olika mått på handelspolitik ingår bland de förklarande variablerna, är det per definition så att handelspolitiken kan påverka tillväxten endast genom att påverka takten i den tekniska utvecklingen. Om det exempelvis är så att handelspolitiken huvudsakligen påverkar tillväxten indirekt, genom att den påverkar investeringarna positivt, fångas denna effekt inte upp.

Ett annat och större problem med dessa tvärsnittsstudier är att resultatet, som visats av Levine & Renelt (1992), att en mer liberal handelspolitik är tillväxtbefrämjande i regel inte är helt bestående. Att resultatet inte är bestående innebär att det är möjligt att effekten försvinner eller blir insignifikant, när man varierar vilka övriga variabler som inkluderas i den tillväxtekvation som skattas.

8.3 Förväntade tillväxteffekter av regional handelsliberalisering

De teoretiska och empiriska studier som presenterats i föregående avsnitt antyder således att en generell liberalisering kan påverka också den långsiktiga tillväxttakten. Detta betyder emellertid inte nödvändigtvis att regional integration, och mer specifikt europeisk integration, också har påverkat tillväxten. Detta är en empirisk fråga. Ett antal studier har också analyserat frågan.

Baldwin & Seghezza (1996) inleder med att direkt jämföra produktivitetsökningstakter i EG och EFTA-länderna med ett större urval OECD-länder, för att därigenom få en första indikation på om den ekonomiska integrationen i Europa kan ha haft positiva tillväxteffekter. De finner att tillväxttakten i total faktorproduktivitet varit högre i EG/EFTA-länderna än i det större OECD-urvalet av länder under perioden 1971–90.

En analys av siffermaterialet på detta sätt ger således en viss indikation på att den ekonomiska integrationen i Europa haft en positiv effekt på produktivitetsökningstakten. Men för att kunna dra väl underbyggda slutsatser om effekterna är det nödvändigt att analysera datamaterialet med statistiska metoder. För att isolera effekterna på tillväxten av just regional integration, RI, krävs att effekterna av övriga tillväxtfaktorer samtidigt beaktas. Dessutom blir det med en statistisk analys möjligt att kvantifiera effekterna.

Det har också gjorts några försök att beräkna de långsiktiga tillväxteffekterna av RI med hjälp av motsvarande tillväxtekvationer på tvärsnitt av länder. de Melo, Montenegro & Panagariya (1992) har undersökt långsiktiga tillväxteffekter av RI genom att anpassa en enkel tillväxtekvation till ett tvärsnitt av 101 länder. Länderna delas upp i två grupper: OECD-länder och utvecklingsländer. Effekten av RI på tillväxten antas kunna fångas genom att man inkluderar dummyvariabler för frihandelsområden och tullunioner. Andra förklaringsvariabler som inkluderas är initial BNP per capita, ett mått på humankapitalstocken och på investeringskvoten. Modellen estimeras

dels för perioden 1960–85, dels för delperioderna 1960–72 och 1973–85. Med ett enda undantag, Southern African Customs Union (SACU) 1960–72, finner de ingen positiv tillväxteffekt av regional integration. Å andra sidan bör betonas att de Melo m.fl. inte undersöker huruvida RI haft en positiv effekt på investeringarna och därmed indirekt påverkat tillväxten positivt.

På senare tid har det också kommit studier i vilka RI:s tillväxteffekter undersökts med hjälp av tidsseriedata och kointegrationsanalys. Coe & Moghadam (1993) finner exempelvis att 0,3 procentenheter av den genomsnittliga tillväxttakten i Frankrike under 1980-talet kan tillskrivas EG-medlemskapet. Baldwin & Seghezza (1996) bygger sin analys av tillväxteffekter av RI på Coe & Helpmans (1995) inflytelsesrika studie. Coe & Helpman använder paneldata för OECD-länderna, och finner bl.a. att en ökad satsning på FoU i utlandet höjer den totala faktorproduktiviteten (TFP) i det egna landet. Baldwin & Seghezza tillåter i sin modell att effekten av utländsk FoU påverkar TFP på olika sätt i EU- och icke-EU-länder. De finner vissa belägg för att EU-länder drar mer nytta av utländsk FoU än vad icke-EU-länder kan göra. Med tanke på resultaten i dessa nya studier är det mycket förvånande att de Melo m.fl. (1992) inte fann någon långsiktigt positiv tillväxteffekt av RI. Å andra sidan är det viktigt att påminna om att de studerat initial inkomst och investeringar; de beaktar exempelvis inte eventuella effekter av handelspolitiken mot tredje land. De utsätter heller inte sina skattningar för några känslighetsanalyser.

Den kanske mest omfattande studien av tillväxt och regional integration är Henrekson, Torstensson & Torstensson (HTT, 1997). I denna studeras effekterna av regional integration och tillväxt i Europa mellan 1976–85. Tidsperioden borde vara av speciellt intresse då statistiska effekter av integrationen avklingat, och alla tullar avskaffats. I deras grundmodell förklaras den genomsnittliga tillväxttakten i BNP per capita i 115 länder för perioden 1976–85. Som förklaringsvariabler används real BNP per capita i respektive land år 1976 (för att ta hänsyn till upphinnareffekten), genomsnittligt antal utbildningsår 1980 (för att kontrollera för humankapitalnivån), RERD-måttet (snedvridningen i den reala växelkursen, för att särskilja effekter av handelspolitik i allmänhet från effekter av RI) och en dummyvariabel som anger om ett land är medlem i EG eller EFTA.

Den skattade grundmodellen får sägas fungera förhållandevis väl: alla variabler har förväntat tecken och är signifikanta på fem procentsnivån. Särskilt skall betonas att EG/EFTA-dummys är signifikant positiv och förhållandevis stor; punktskattningen anger att EG/EFTA-medlemskapet, allt annat lika, haft en positiv tillväxteffekt på drygt en procentenhet per år. När man särskiljer EG- och EFTA-

medlemmar från varandra kan vi heller inte visa att EG- och EFTA-medlemskap haft olika tillväxteffekt. Således indikerar grundmodellen att EG/EFTA-medlemskap varit tillväxtbefrämjande.

Utöver de positiva tillväxteffekter, som en snabbare teknisk utveckling medfört, är det fullt möjligt att den europeiska integrationen haft indirekta positiva tillväxteffekter genom att investeringarna stimulerats. Exempelvis argumenterar Baldwin & Seghezza (1996) kraftfullt för att så är fallet. Som vi redan antytt är det också möjligt att integrationen haft en dämpande effekt på inflationen. För att utröna detta skattade HTT separata investerings- och inflationsekvationer. De fann då en viss inflationsdämpande effekt av EG/EFTA-medlemskap, men inte någon positiv effekt på vare sig investeringskvoten eller på en given investeringstakts tillväxteffekt.⁶⁰

I studien har tagits hänsyn till ett stort antal andra tillväxtfaktorer. Detta för att i görligaste mån isolera RI:s effekt på tillväxten. Med få undantag finner de att medlemskap i EG eller EFTA höjde den genomsnittliga tillväxttakten under den studerade perioden. En positiv tillväxteffekt erhålls vid tvärsnittsstudier med både i- och u-länder, och med tvärsnitts- och paneldata begränsade till OECD-länder. Den skattade tillväxteffekten av den europeiska integrationen varierar mellan 0,6 och 1,2 procentenheter per år. Hela tillväxteffekten härrör från snabbare teknisk utveckling till följd av RI. Man finner således inga belägg för att EG/EFTA-medlemskap haft en positiv effekt på investeringarna. Det bör också nämnas att man finner vissa indikationer på att den positiva tillväxteffekten delvis kan vara en följd av den låga inflationen i Europa.

Den slutsats vi vill dra av litteraturgenomgången, är att den regionala integrationen i Europa inte endast behöver ha statiska engångseffekter utan också kan ha (haft) en ekonomiskt och statistiskt signifikant effekt på den långsiktiga tillväxttakten. Detta kan vara av stort intresse för de central- och östeuropeiska länderna, när de nu går in för allt närmare integration med de nuvarande EU-länderna.

8.4 Faktorrörlighet och tillväxt

Uppenbart är utvidgningen inte begränsad till enbart liberalisering av handeln med EU-länderna. Viktigt är också att arbetskraft och kapital

⁶⁰ De förväntade positiva investeringseffekterna av ett svenskt EU-medlemskap var en faktor som betonades av 1994 års EU-konsekvensutredning (SOU 1994:6). Utifrån Henrekson m.fl. (1997) går det dock inte att finna stöd för en sådan slutsats.

vid en utvidgning får röra sig fritt mellan CÖEL och de nuvarande EU-länderna. Påverkar detta också tillväxten? Här är ett område där vi har betydligt mindre av teoretisk såväl som empirisk kunskap. Detta har emellertid inte hindrat att även väletablerade ekonomer uttalat sig om faktorrörlighetens tillväxteffekter. Så hävdar t.ex. Layard et al. (1992) att tillväxten i Central- och Östeuropa kan öka om väst tillåter större migration. Stora förhoppningar har också ställts på att multinationella investeringar ska bidra till ökad tillväxt i CÖEL. Är det så? Innan vi svarar på denna fråga ska vi något gå igenom existerande analyser på området.

Det är inte omöjligt att kapitalrörlighet kan bidra till att tillväxttakten förändras. På detta område är det emellertid mycket viktigt att vi noggrant reder ut begreppen. Låt oss igen tänka oss en situation med två länder, "Öst" och "Väst". Vi antar också att avkastningen på kapital är högre i "Öst", så att kapital kommer att röra sig dit från "Väst". Utan några effekter på t.ex. teknologin är det uppenbart att BNP kommer att stiga i "Öst" och minska i "Väst". Om kapital flödar till "Öst" i varje tidsperiod kommer den långsiktiga tillväxten av BNP att bli högre där än utan kapitalrörlighet. På samma sätt blir tillväxten i "Väst" lägre. Men det är inte säkert att nationalinkomsten också stiger i "Öst". Avkastningen från kapitalet tillfaller dess ägare i "Väst", och tillväxten i BNI behöver inte påverkas av kapitalrörligheten. Distinktionen mellan BNP och BNI är i detta fall alltså viktig.⁶¹

Om BNI, som är den mest relevanta måttstocken i detta fall, också ska stiga i "Öst", som en följd av kapitalrörligheten, behöver den tillgängliga teknologin påverkas av kapitalflöden. Detta är inte omöjligt. I synnerhet verkar det rimligt att internationella direktinvesteringar genom multinationella företag kan påverka spridningen av teknologi från mer till mindre utvecklade länder, som i fallet med "Öst" och "Väst", och kan ge upphov till s.k. spillovers.

Vissa empiriska försök har gjorts att testa tillväxteffekterna av multinationella företag. Dessa resultat antyder att förekomsten av multinationella företag leder till högre tillväxt i värdländerna. Det tycks emellertid som om tillväxteffekterna av direktinvesteringar beror på värdlandets ekonomiska struktur, såsom öppenhet i handel, tillgång till humankapital och väl fungerande institutioner. Angående migration och tillväxt kan man inte dra några generella slutsatser. Såväl teoretiska

⁶¹ En sådan distinktion hade t.ex. varit viktig att göra i fallet Irland. Irlands tillväxtframgångar, om än imponerande, har ofta överdrivits därför att man använt sig av BNP.

som empiriska studier är allt för fåtaliga och vi väljer därför att bortse från ett eventuellt samband.

8.5 Tillväxt i Central- och Östeuropa

Det tycks således som om den regionala integrationen i Europa kan ha haft effekter som varit både ekonomiskt och statistiskt signifikanta. Kan vi därför anta att CÖEL också kommer att få högre tillväxt genom EU-medlemskap? Uppenbart kan resultaten från studier av västeuropeisk integration inte omedelbart överföras till de central- och östeuropeiska länderna. Medan tidigare faser av europeisk integration gällt länder som varit på ungefär samma inkomstnivåer handlar utvidgningen om integration mellan länder på helt olika utvecklingsnivåer.

Det finns emellertid knappast skäl att tro att detta för CÖELs del nödvändigtvis skulle minska tillväxteffekterna. Tvärtom finns det vissa skäl att tro att integrationen med högt utvecklade länder skulle vara tillväxtfrämjande för länder på lägre utvecklingsnivåer. En studie av Coe, Helpman och Hoffmeister (1995) är av stort intresse. De undersöker om mindre utvecklade länder genom handel kan dra nytta av den FoU som utförs av mer utvecklade handelspartner. Resultaten visar på betydande produktivitetseffekter i mindre utvecklade länder. Det finns flera tänkbara mekanismer genom vilken kunskapsöverföringen kan ske. En sådan är import av insatsvaror.

Genom Europaavtalen och senare EU-medlemskap ökar handeln mellan CÖEL och nuvarande EU. Det finns goda skäl att tro att de mekanismer som identifieras av Coe m.fl. skulle vara relevanta också för de central- och östeuropeiska länderna. De kan därmed förväntas dra nytta av FoU i nuvarande EU, och deras långsiktiga tillväxt förväntas öka. Det är också rimligt att tro att samma typ av tillväxteffekter, som tidigare kommit nuvarande EU-länder till del, också bör påverka den långsiktiga tillväxten i CÖEL positivt.

Är det möjligt att något bedöma storleksordningen på tillväxteffekterna? Här måste vi uppenbarligen vara mycket försiktiga. Sådana kvantifieringar är minst sagt svåra att göra. En jämförelse kan vara storleksordningen på de tillväxteffekter som tillfallit de nuvarande EU-länderna, vilket enligt HTT (1997) var en ökning av tillväxttakten på minst 0,5 procent per år.

I nuvarande EU däremot förefaller det inte speciellt troligt att några stora långsiktiga tillväxteffekter kommer att uppstå. Visserligen finns större möjligheter till betydande långsiktiga tillväxtvinster än i fallet med kort- och medelsiktiga effekter. Anledningen är att de central- och

östeuropeiska länderna då hunnit växa och bli mer betydande ekonomiskt. Man dock inte förvänta sig att CÖEL växer ikapp de nuvarande EU-länderna inom en rimlig tidsrymd. Slutsatsen är därför att man visst kan förvänta sig vissa långsiktiga tillväxteffekter även i nuvarande EU, men att dessa blir betydligt lägre än för de central- och östeuropeiska länderna.

Empiriska belägg från CÖEL

Finns det några empiriska belägg från utvecklingen i CÖEL? Det är mycket tidigt att diskutera tillväxttakter i Östeuropa. Inte minst är det svårt att utvärdera effekterna av den önskade integrationen med EU. Tidsaspekten är en faktor att beakta. Tillväxt är som vi sett per definition ett långsiktigt fenomen. Att då efter bara ett knappt decennium försöka utvärdera effekterna är i sig svårt.

Två ytterligare svårigheter tillkommer dock i fallet med de central- och östeuropeiska kandidatländerna. För det första har alla länder genomfört ett stort antal olika åtgärder, och det blir därför svårt att särskilja effekten av enstaka åtgärder, såsom öppningen mot väst. Den andra svårigheten är det naturliga produktionsbortfall som sker vid så dramatiska ekonomiska förändringar som i de förra planekonomierna. Negativa tillväxttakter behöver inte då ens vara tecken på en misslyckad ekonomisk politik, utan snarare på att drastiska ekonomisk-politiska åtgärder genomförts.

Vissa begränsade försök att utvärdera tillväxteffekter av den ekonomiska integrationen i CÖEL har dock ändå genomförts. Sachs och Warner (1995) gör ett sådant. Deras utgångspunkt är de reformer som genomförts i Central- och Östeuropa sedan 1990 och i de förra Sovjetrepublikerna sedan 1992.

De utgår från ett index på handelsreformer som konstruerats av EBRD, och relaterar sedan detta index till den ekonomiska tillväxten i de studerade länderna. Deras slutsats är att den kraftigaste liberaliseringen av handeln också haft den minsta nedgången i BNP under de första åren av reform, och att de också snabbare kom att uppnå positiv ekonomisk tillväxt.

Sachs och Warner är själva försiktiga med att dra långtgående slutsatser från dessa enkla samband, men som författarna påverkar, är empiriska data åtminstone konsistenta med ett positivt samband mellan handelsliberaliseringen och tillväxttakterna i Central- och Östeuropa och i förra Sovjetunionen. Bland andra indikationer är det ytterligare en aspekt som talar för att tillväxten i kandidatländerna kan komma att öka genom handelsliberalisering, t.ex. genom utvidgningen.

8.6 Slutsatser

Om utvidgningen påverkar den långsiktiga tillväxttakten positivt kan stora välfärdsvinster erhållas. Även små ökningar i tillväxten leder efter en tid till en betydande inkomstökning. Teoretiska och empiriska studier har visat på hur internationell handel kan påverka tillväxttakten positivt, t.ex. genom snabbare takt i den teknologiska utvecklingen. Det finns nu också empiriska indikationer på att europeisk regional integration har haft effekter på tillväxttakten.

För de nuvarande EU-länderna är det emellertid knappast troligt att en ökad handel med Central- och Östeuropa kommer att spela en speciellt stor roll för den ekonomiska tillväxten. Handeln kommer inte ens på lång sikt att bli tillräckligt omfattande för att ge upphov till speciellt betydande tillväxteffekter. Inte heller andra aspekter av utvidgningen kan förväntas ha några större effekter på tillväxten i de nuvarande EU-länderna. Vissa ökningar av tillväxten kan dock förväntas och ju mer de central- och östeuropeiska länderna växer och därmed blir mer betydande som integrationspartner, desto större kan också de långsiktiga tillväxteffekterna i väst bli.

Situationen är annorlunda för de central- och östeuropeiska kandidatländerna. För dem är handeln med de nuvarande EU-länderna av betydelse. Det är därför 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 snabbare teknologisk utveckling i kandidatländerna.

Det finns flera anledningar att tro att tillväxten i CÖEL skulle öka som en konsekvens av handelsliberalisering. För det första finns teoretiska skäl till varför handelsliberalisering bör leda till högre tillväxt. Empiriska studier tycks bekräfta detta. I synnerhet tycks den europeiska integrationen ge upphov till positiva tillväxteffekter. Vidare verkar det som om integration med mer utvecklade länder positivt påverkar faktorproduktiviteten i mindre utvecklade länder. Det finns också vissa indikationer på att de f.d. planekonomier som snabbast liberaliserat sin utrikeshandel också först uppnått positiva tillväxttakter. Multinationella investeringar kan också positivt påverka tillväxttakten i Central- och Östeuropa.

Regional integration kan däremot knappast förväntas ha positiva tillväxteffekter om de deltagande länderna har en restriktiv handelspolitik mot utanförstående länder. Inlemmandet av CÖEL i EU innebär emellertid att de förras handelshinder också gentemot tredje land blir lägre. EU har också förbundit sig att ytterligare liberalisera sin externa handelspolitik. Detta är ännu ett skäl till varför vi kan förvänta

oss positiva och långsiktiga tillväxteffekter i de central- och östeuropeiska länder som blir medlemmar i EU.

9 EMU och utvidgningen

Nästa steg i fördjupningen av EU:s integration gäller bildandet av en europeisk monetär union (EMU) med en gemensam valuta. I detta korta kapitel frågar vi oss hur nya medlemsländer skulle påverkas av EMU. EMU-frågan är mycket komplex, och har i Sverige varit föremål för en omfattande och utmärkt utredning. När det gäller utförligare beskrivningar av teorin för valutaunioner och andra aspekter av EMU, hänvisar vi därför till denna utredning (SOU 1996:158. För detaljerade referenser, se också denna utredning). I detta kapitel försöker vi i stället att använda dessa kunskaper på en analys av EMU och kandidatländerna. Vi frågar oss om det vore bra för kandidatländerna att gå med i EMU. Vilka fördelar och nackdelar finns det, och vilka av dessa verkar överväga?

Kapitlet är upplagt på följande vis: i avsnitt 9.1 analyseras effekterna av en valutaunion. Eventuella kriterier som behöver vara uppfyllda för att en valutaunion skall fungera diskuteras i avsnitt 9.2, medan i avsnitt 9.3 behandlas effekterna av ett medlemskap i EMU för kandidatländerna. Slutsatserna presenteras i avsnitt 9.4.

9.1 Effekter av en valutaunion

Fördelarna med ett deltagande i valutaunionen är välkända och uppenbara. Den kanske viktigaste effektivitetsvinsten utgörs av att transaktionskostnaderna minskar. Effekterna av en minskning av transaktionskostnaderna i de nuvarande EU-länderna har emellertid visat sig vara ganska små. Enligt den svenska EMU-utredningen bedöms dessa vinster uppgå till några tiondelars procent av BNP. Kommer vinsterna i transaktionskostnader att bli större eller mindre för kandidatländerna? De empiriska beläggen i denna fråga är få. Vår *bedömning* är emellertid att de relativt utvecklade finansiella systemen i Central- och Östeuropa ökar transaktionskostnaderna för handel. Å andra sidan är dessa länder mindre integrerade med de nuvarande EU-länderna, vilket gör att vinsterna i motsvarande grad bör bli något lägre.

En annan potentiell mikroekonomisk effekt är att osäkerheten i växelkursfluktuationerna kan minska osäkerheten vad gäller

internationell handel och internationella investeringar. Det finns skäl att tro att handel och investeringar kan öka, om denna risk elimineras. Enligt empirin tycks det emellertid inte som om detta spelar någon stor roll. Visserligen kan man anta att det är lättare att gardera sig mot sådana växelkursförändringar i det nuvarande EU (genom s.k. terminssäkring), än vad som är möjligt i CÖEL. Det är emellertid svårt att finna belägg för att detta ens i kandidatländerna skulle spela någon betydande ekonomisk roll.

Potentiellt sett kan både stabiliseringspolitiska vinster och förluster uppstå till följd av en monetär union. Fördelarna ligger framför allt i att en växelkursbindning kan minska riskpremien på räntan, och leda till lägre inflation. Många av kandidatländerna för visserligen redan nu en stram ekonomisk politik, men med den osäkerhet som finns vad gäller den framtida politiken, borde ett deltagandet i EMU skapa ökad trovärdighet för en låginflationspolitik. Kraven i de s.k. konvergenskriterierna på att undvika budgetunderskott kan få positiva makroekonomiska effekter. Å andra sidan är det också möjligt att just dessa kriterier i allt för hög grad begränsar nödvändiga finanspolitiska åtgärder.

Nackdelen med ett medlemskap i EMU är naturligtvis att möjligheterna till växelkursjusteringar vid allvarliga asymmetriska chocker försvinner, även om upprepade förändringar av växelkursen i slutänden också kan få negativa effekter. Kvarstår gör dock, som diskuteras mer nedan, att växelkursjusteringar kan vara viktiga för att rätta till makroekonomiska obalanser, och för att undvika arbetslöshet.

9.2 Vad krävs för att en valutaunion ska fungera?

De uppmärksammade s.k. konvergenskriterierna kan vara viktiga för att på en mer teknisk väg få EMU att fungera. På ett mer fundamentalt ekonomiskt plan gäller emellertid att länderna inom en monetär union ska fungera som ett s.k. optimalt valutaområde, vilket kännetecknas av stor arbetskraftsrörlighet, flexibla löner och faktorpriser, och en hög grad av transfereringar mellan de olika regionerna inom valutaområdet. Vidare bör de länder som ingår i unionen handla mycket med varandra och ha likartade industristrukturer, som är väl diversifierade.

Det bör dock betonas att alla dessa villkor inte behöver vara uppfyllda samtidigt. I stort sett räcker det med att ett av de tre villkoren uppfylls, vilket innebär att villkoren var för sig är tillräckliga, men inte nödvändiga. Antag t.ex. att ett kandidatland, som står utanför unionen,

plötsligt drabbas av en produktivitetsschock, dvs. produktiviteten utvecklas långsammare i CÖEL än i resten av EMU-länderna. Om faktorpriserna vore fullständigt rörliga, skulle dessa omedelbart anpassa sig för att skapa full sysselsättning igen, dvs. de nominella lönerna skulle falla i CÖEL, och ingen skulle då behöva flytta för att få jobb (några individer kanske skulle flytta ändå, eftersom de kan få högre lön utomlands).

Ett alternativt scenario vore om vi hade stor rörlighet av arbetskraft mellan de olika europeiska länderna, så att individer från t.ex. CÖEL lätt kunde flytta till de nuvarande EU-länderna vid en asymmetrisk chock. Ett tredje scenario vore om enbart villkoret om federala subventioner vore uppfyllt. Då skulle visserligen innevånare i CÖEL kunna kompenseras ekonomiskt av att jobb slås ut av höga internationella reallöner, men det ekonomiska stödet till dessa länder skulle knappast kunna förhindra en rejäl uppgång av arbetslösheten. Dessa länder skulle då i än högre grad utvecklas till ett stödområde.

Inget av ovanstående scenarion verkar speciellt trovärdigt. I kapitel 4 diskuterade vi hur arbetskraftsrörligheten kommer att begränsas mellan CÖEL och de nuvarande EU-länderna, och i kapitel 9 har vi sett hur svårt det är för de nuvarande EU-länderna att betala till CÖEL ens för CAP och regionalpolitiken. Ytterligare subventioner kan säkert uteslutas, och vi tror inte heller att de nominella lönerna blir tillräckligt flexibla. Slutligen bör det betonas att CÖEL har en industristruktur som avviker betydligt från dem i de flesta av de nuvarande EU-länderna (se kapitel 3), vilket kan öka riskerna för asymmetriska chocker.

9.3 Bör kandidatländerna gå med i EMU?

Kandidatländerna skulle uppenbarligen kunna uppnå fördelar genom ett medlemskap i EMU, som både är mikro- och makroekonomiska vinster. Det finns t.o.m. skäl att tro att dessa vinster skulle bli något högre för de central- och östeuropeiska kandidatländerna, än för många av de andra EU-länderna.

Trots det bedömer vi att dessa länder bör undvika medlemskap i EMU. Mycket talar också för att dessa länder bör undvika fasta växelkurser, speciellt om dessa knyts alltför hårt till de växelkurser som råder i det nuvarande EU. Skälen till detta är flera. Ett viktigt skäl har att göra med teorin för optimala valutaområden. Enligt denna teori bör länder med likartad branschstruktur gå samman i en valutaunion, eftersom dessa länder då löper mindre risk för att drabbas av s.k. asymmetriska chocker. Industristrukturerna i de nuvarande EU-länderna, och i kandidatländerna skiljer sig mycket markant åt. Det är

därför troligt att länder inom en sådan valutaunion skulle kunna drabbas av asymmetriska chocker. Att trots detta bilda en valutaunion skulle medföra en betydande risk för ökad arbetslöshet i de deltagande länderna.

Ett annat viktigt skäl till att kandidatländerna antas vinna på ett EMU-medlemskap har att göra med den transitionsprocess som kandidatländerna nu genomgår, och med den liberalisering av handels- och faktorrörelser gentemot EU som fortgår. Troligtvis kommer detta att medföra att den relativa internationella konkurrenskraften förändras, vilket i sin tur leder till att industristrukturen förändras. För att klara en smärtfri övergång från den gamla till den nya jämvikten, kan en ändring av faktorpriserna, uttryckt i internationell valuta, behöva komma till stånd. Erfarenheten säger oss emellertid att nominella löneförändringar går relativt långsamt, vilket innebär att växelkurserna kan behöva justeras för att någorlunda smärtfritt uppnå ny jämvikt.

9.4 Slutsatser

En valutaunion ger upphov till positiva allokeringseffekter, i synnerhet genom att transaktionskostnaderna för internationellt utbyte minskar, vilket leder till välfärdsvinster. Dessa mikroekonomiska vinster är entydiga, men begränsade. Det är svårt att säga om vinsterna kommer att bli av större eller av mindre grad för kandidatländerna. De makroekonomiska effekterna är svårare att förutsäga. Det finns uppenbara positiva effekter genom en lägre inflationstakt och en mindre riskpremie för investeringar. Även dessa vinster kan antas bli större i kandidatländerna än i de nuvarande EU-länderna. Orsaken är den osäkerhet i makropolitiken som finns i kandidatländerna. Å andra sidan finns det stora risker för att arbetslösheten ökar, när växelkursförändringar inte kan användas för att motverka asymmetriska chocker. Dessa risker är stora i det nuvarande EU, men är förmodligen ännu större i kandidatländerna. Vår bedömning är att det knappast går att förlita sig enbart på löneflexibilitet och mobilitet för att parera asymmetriska chocker och för att komma till rätta med förändringar av industristrukturen. Därför vore det alltför riskfyllt att inom överskådlig tid inkludera kandidatländerna också i EMU.

10 Ekonomisk politik och politisk ekonomi i kandidatländerna

Detta kapitel behandlar två frågor. Först beskriver vi det ekonomiska läget i de enskilda kandidatländerna och sedan diskuterar vi hur medlemskapet påverkar reformtakten i dessa länder.⁶² Enligt direktivet till utredningen förväntas att "utredaren analyserar de villkor som kan ställas på de enskilda länderna inför ett medlemskap i syfte att behålla det externa trycket för fortsatta reformer".

Stor vikt läggs i kapitlet vid de bedömningar av kandidatländerna, de sk avierna, som EU-kommissionen presenterade i juli i år. Förutom redogörelse av fakta som nämns i avierna, gör vi en bedömning av de utvärderingar EU-kommissionen presenterat. I vissa avseenden riktar vi också principiell kritik mot aviernas uppläggning. Framför allt gäller detta ett av de så kallade Köpenhamnskriterierna, på vilka Kommissionen grundar sina bedömningar av kandidatländerna. Kriteriet gäller kandidatländernas förmåga att klara konkurrensen på den gemensamma marknaden. Detta kriterium strider mot teorin om komparativa fördelar.

I en andra del av kapitlet analyseras hur reformtakten i kandidatländerna påverkas av möjligheten till EU-medlemskap. I synnerhet diskuteras hur medlemskapsförhandlingar bör utformas för att hålla trycket på reformer uppe i kandidatländerna. Då denna fråga är viktig beställde utredningen en bakgrundsrapport på detta tema. I detta kapitel sammanfattas en del av resultaten i bakgrundsrapporten. Diskussionen är emellertid ganska kortfattad och för en mer utförlig diskussion hänvisas i stället till bakgrundsrapporten.

62 Det finns ett stort antal allmänna översikter av reformprocessen i Östeuropa. Se t.ex. Bleaney (1994), Lipton och Sachs (1991).

10.1 Ett allmänt omdöme

På många sätt är avierna välbalanserade och förenliga med ekonomisk teori. De har väglets av Köpenhamnsdeklarationen där det sägs att de nya medlemsländerna ska ha "en fungerande marknadsekonomi och möjlighet att klara de krav på konkurrenskraft som marknadskrafter inom unionen kräver". Vi tycker emellertid att ett påpekande om tolkningen av begreppet konkurrenskraft är värt att göra.

Som ofta påpekas bör begreppet konkurrenskraft användas med stor försiktighet. Avierna pekar ut olika länders komparativa fördelar, men betonar ofta risken för att dessa "förloras". Visserligen kan komparativa fördelar i en eller flera branscher gå förlorade, men per definition uppstår då komparativa fördelar i andra branscher. Själva poängen med begreppet är att alla länder har komparativa fördelar i produktionen av någon eller några varor och tjänster.

Kommissionen hävdar t.ex. att Lettland inte kan klara konkurrensen på den inre marknaden eftersom exporten huvudsakligen består av arbetsintensiva varor med lågt förädlingsvärde. På samma sätt sägs Rumänien få problem orsakade av brist på utbildad arbetskraft och resurser för FoU. Utrikeshandelns mekanismer leder i stället till att Lettland och Rumänien kommer att importera humankapitalintensiva varor och i sin export bli koncentrerad på varor som i hög grad använder lågutbildad arbetskraft. Dessa eller andra kandidatländer kommer därmed inte att få problem att 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 EU:s humankapital är således ett problem, men inte ett som resulterar i oförmåga att konkurrera på den inre marknaden.

10.2 Den ekonomiska situationen i kandidatländerna*

Nedan följer en kort beskrivning av genomförda reformer liksom av den ekonomiska situationen i vart och ett av kandidatländerna. Beskrivningen baseras i stor utsträckning på EU-kommissionens avier. Man bör vara medveten om att den statistik som finns tillgänglig för dessa länder, speciellt för transitionsprocessens första år, är behäftad

* Avsnitt 11.2 har skrivits av Peter Svensson. För åsikter och bedömningar ansvarar emellertid utredaren.

med osäkerhet. Siffror på exempelvis BNP bör ses som indikationer på tendenser, snarare än som exakta mått. Årtalet för statistik är 1996 om inget annat anges.

Bulgarien

Bulgarien tillhör den grupp av länder som Europeiska kommissionen vill se göra ytterligare framsteg innan medlemskapsförhandlingar är aktuella. Ekonomin har under en rad av år brottats med stora problem, och med undantag för 1994 och 1995 har BNP fallit kraftigt sedan transitionsprocessen inleddes. Produktionsfallet under perioden 1989-1993 var 26 procent. Efter sex år av uppskjutna eller misslyckade reformer, har landet just påbörjat sin omstrukturering mot en fungerande marknadsekonomi. Inflationen är tresiffrig (310 procent 1996), och även om arbetslösheten har sjunkit under senare år, är den fortfarande relativt hög (14 procent). BNP per capita är enligt EU-kommissionen 24 procent av EU:s genomsnitt. 22 procent av arbetskraften sysselsätts i en jordbrukssektor som bidrar med 13 procent av det totala bruttomervärdet. Utlandsskulden utgör ungefär 100 procent som andel av BNP.

Trots vissa bakslag vad gäller handelsliberalisering, har handeln med EU ökat sedan 1989, från cirka 7 procent till 35 procent av den totala handeln. De ekonomiska problemen har resulterat i försämrad välfärd, och idag lever 40 procent av den drygt 8 miljoner stora befolkningen under den officiella fattigdomsgränsen.

Förutom restriktioner vad gäller fast egendom, har Bulgarien en liberal lagstiftning för utländska investeringar. Trots detta har osäkerhet beträffande bland annat äganderätter och privatisering medfört att inflödet av direktinvesteringar är lågt. På grund av den höga statsskulden och de stora budgetunderskotten, är den bulgariska ekonomin beroende av ett ökat inflöde av direktinvesteringar. Bristen på inhemska resurser till exempelvis FoU är stor och utgör ett hinder för fortsatt utveckling och omstrukturering av ekonomin.

Vad gäller utsikterna att kunna implementera EUs *acquis communautaire*, det vill säga regelverket för den gemensamma marknaden, återstår mycket att göra på samtliga områden. I avierna efterlyses en total omstrukturering av det finansiella systemet och kraftiga förbättringar på alla administrativa nivåer. När det gäller konkurrenslagstiftning har vissa framsteg gjorts. Dock behövs förstärkningar, speciellt beträffande implementering och kontroll. I fråga om statsstöd riktas från kommissionen hård kritik mot Bulgarien,

särskilt vad gäller insyn och kontroll. Nödvändiga reformer på dessa områden försvåras av låg administrativ kapacitet.

Trots det dystra ekonomiska läget, målas i avierna en något så när ljus bild av framtiden upp tack vare den nya regeringens ambitiösa reformprogram för att röja undan kvarvarande strukturella hinder för en fungerande marknadsekonomi. Viktiga punkter är att ytterligare liberalisera priser samt att fortsätta den privatiseringsprocess som fortfarande befinner sig i sin linda. Ännu återstår dock att genomföra den nya politiken. Låg administrativ kapacitet och instabila politiska förhållanden utgör hinder på vägen.

Estland

Estland får i avierna en positiv bedömning. Efter självständigheten 1991 ökade takten i de reformer som påbörjats redan 1989, och landet anses ha gjort stora framsteg mot att bli en fungerande marknadsekonomi. Exempelvis beröms den snabba prisliberaliseringen, privatiseringen, vilken även inkluderar många stora företag, samt inte minst reformerna av rättssystemet.

Under de första åren av 1990-talet föll produktionen i Estland kraftigt, och BNP minskade med 34 procent mellan 1989 och 1993. Sedan 1993 har dock tillväxten varit stabil (4 procent 1996), med balanserad statsbudget och låg utlandsskuld (6,4 procent av BNP 1996). Inflationen var 1996 relativt hög, 23 procent, men sjunker sedan flera år. BNP per capita är 23 procent av EU:s genomsnitt. Jordbruket sysselsätter 8 procent av arbetskraften och bidrar med 7 procent av det totala bruttomervärdet. Den radikala liberaliseringen av utrikeshandeln har gjort Estland till en av världens mest öppna ekonomier. 54 procent av landets export och 66 procent av importen sker genom handel med EU. Sverige är den viktigaste handelspartnern efter Finland och Tyskland.

Lagstiftningen och implementeringen vad gäller kapitalflöden och utländska investeringar är mer liberal än vad Europaavtalen kräver. Inflödet av direktinvesteringar är också stort, även om det minskat på senare tid. Till skillnad från i övriga kandidatländer, är banksystemet stabilt. Arbetslösheten är ungefär 10 procent.

Trots positiva förändringar återstår en del problem. Underskottet i handelsbalansen, som till stor del finansierats med turism, nådde under 1996 upp till hela 24 procent av BNP. Ett annat problem gäller framtida privatisering av de stora företag som fortfarande är statsägda. I avierna tas också frågan om medborgarskap för rysktalande individer upp.

När det gäller implementeringen av lagar i enlighet med EU:s regelverk, har klara framsteg gjorts och när det gäller konkurrenslagstiftning är Estlands anpassning till EU på god väg. Fortfarande behövs dock förstärkningar på många områden, speciellt i fråga om statlig upphandling, immaterialrätt, patentlagstiftning, samt finansiella tjänster. Till de mest eftersatta områdena hör insyn och kontroll av statsstöd. Allmänna farhågor angående den svaga administrativa kapaciteten framförs i avierna. Dock bedömer kommissionen att Estland kommer att klara anpassningen till EU:s regelverk på medellång sikt.

Lettland

Lettisk ekonomi genomled några svåra år efter oberoendet 1991, med ett produktionsfall på 50 procent mellan 1989 och 1993. Expansiv finanspolitik och snabb prisliberalisering medförde en tresiffrig inflation. Den nuvarande regeringen har dock, bland annat med en stram finanspolitik, i stor utsträckning lyckats vända den negativa utvecklingen. Situationen har stabiliserats och tillväxten är positiv, 2,8 procent 1996. Inflationen var 9 procent i april 1997. Liksom i de båda övriga baltiska länderna, är utlandsskulden relativt låg, knappt 10 procent av BNP 1995.

BNP per capita är 18 procent av EU:s genomsnitt. Jordbrukssektorn, som sysselsätter 18 procent av arbetskraften, producerar 10 procent av bruttomervärdet. Av landets export går 44 procent till EU. Privatiseringen av småföretag och av jordbruket är i stort sett fullbordad. Däremot har privatiseringen av de stora statsägda företagen gått långsamt. Den industriella omstruktureringen efter självständigheten har både inneburit att industrins andel av BNP minskat och att produktionen ändrat inriktning. Det planekonomiska systemet innebar bland annat tillgång till insatsvaror under världsmarknadspriset, och omfattande handelsutbyte med framför allt Ryssland. Efter att landet under Sovjettiden i stor utsträckning specialiserat sig på produktion av maskiner, elektronik och annan lätt industri, ökar numera dess produktion av trä och pappersvaror, matvaror samt textilier. Ett resultat av omstruktureringen är den höga arbetslösheten på omkring 19 procent. Förutom vad gäller jordbruksprodukter är handeln i hög grad liberal, och Lettland ingår i ett frihandelsområde med de två övriga baltiska länderna. Banksektorn har, efter den kris som kulminerade 1995, återhämtat sig och stabiliserats. Handelsbalansunderskottet är hela 18 procent av BNP. Flödet av direktinvesteringar har ökat markant under senare år. I och med den omfattande liberaliseringen av lagar för direktinvesteringar, kan denna trend förväntas hålla i sig.

Även om Lettland har vidtagit en lång rad åtgärder för att kunna genomföra EU:s regelverk, återstår en hel del att genomföra, till exempel i fråga om statlig upphandling, immaterialrätt och skydd av personuppgifter. Kommissionen riktar viss kritik vad gäller konkurrenslagstiftningen, särskilt angående insyn i statsstöd. Dock betonas att framsteg görs på de flesta områden. Eftersom den administrativa kapaciteten är låg, försvåras dock nödvändiga reformer och i aviernas betonas också att administrationen måste förstärkas.

Litauen

Även om de litauiska reformerna inte varit lika långtgående som hos grannen i norr, påminner situationen en del om den i Lettland. Det forna Sovjetunionen utgjorde före självständigheten 1991 så gott som hela exportmarknaden, samtidigt som insatsvaror från Sovjetunionen kunde importeras till långt under världsmarknadspriser. Sovjetunionens sammanbrott medförde kraftigt ändrade förutsättningar för framför allt industrin, och liksom i Lettland sjönk produktionen kraftigt under åren efter självständigheten. BNP sjönk under perioden 1989-1993 med 61 procent. Sedan 1994 har dock utvecklingen förbättrats, med en stadig tillväxt (3,6 procent 1996). BNP per capita är 24 procent av EU:s genomsnitt. Inflationen har sjunkit under senare tid, men var 25 procent så sent som 1996. Jordbruket sysselsätter 24 procent av arbetskraften och bidrar med 9 procent av det totala bruttomervärdet. Handeln med EU utgör 37 procent av den totala handeln. Utlandsskulden utgjorde 15 procent av BNP 1996.

Flödet av direktinvesteringar till Litauen har hittills inte varit särskilt stort. På grund av en liberal lagstiftning och en aktiv investeringspolitik, har dock de utländska investeringarna ökat under senare tid. Troligen kommer denna trend att förstärkas.

Litauen har åstadkommit relativt stora förbättringar vad beträffar anpassningen till EU:s lagstiftning för den inre marknaden. Ytterligare reformer är dock nödvändiga, särskilt på områden som statlig upphandling, immaterialrätt och finansiella tjänster. Förutom vad gäller insyn i statsstöd, har stora framsteg gjorts med avseende på konkurrenspolitik. Ett hinder för fortsatta reformer är dock den låga administrativa kapaciteten.

Bilden av Litauen är i aviernas ganska splittrad. Å ena sidan beröms landets framsteg på vägen mot att bli en fungerande marknadsekonomi. Liberaliseringen av handel och priser har varit långtgående, och makroekonomiska variabler är stabila. Det påpekas också att landet gjort vissa framsteg i den rättsliga och administrativa anpassning som

är nödvändig för att kunna upprätthålla den inre marknadens regler. Arbetslösheten är också relativt låg (6 procent 1996).

Kritik riktas emellertid också. Höga belopp i statsstöd till företag nämns som en mycket negativ tendens, liksom att konkurrensmyndigheternas arbete präglas av ineffektivitet. Omstruktureringen både av näringslivet och banksektorn går, hävdas det, också alltför långsamt. Detta gäller särskilt privatiseringen av stora företag. Finansiell disciplin och ett adekvat konkursförfarande saknas, samtidigt som banksektorn är svag. Dessutom har, liksom i flertalet övriga kandidatländer, protektionistiska tendenser märkts på senare tid.

Polen

Eftersom Polen med sina 39 miljoner invånare är det största av kandidatländerna, gör den geografiska närheten till Sverige landet extra intressant ur ett ekonomiskt perspektiv. Som nämns i kapitel 3, tyder empiriska studier på att både geografisk närhet och ekonomins storlek utgör viktiga bestämningsfaktorer för handel.

Polen valde efter kommunismens fall den så kallade "chockterapiens" väg, och den snabba anpassningen mot en fungerande marknadsekonomi beröms i aviernas. Reformerna som inleddes 1990 innebar bland annat att priser och handel liberaliserades i rask takt, och att den privata sektorn växte snabbt. Reformprogrammet lyckades i stort sett, och sedan 1992 har Polen haft en positiv tillväxttakt. Mellan 1992 och 1996 ökade BNP i genomsnitt med 5 procent. BNP per capita är 31 procent av EU:s genomsnitt. Penning- och finanspolitiken är relativt stabil, och budgetunderskottet är under 3 procent av BNP. Jordbruket utgör en stor men ineffektiv del av ekonomin. 27 procent av arbetskraften sysselsätts inom sektorn, vilken endast bidrar med 6 procent av det totala bruttomervärdet. Arbetslösheten är cirka 12 procent.

Sedan kommunismens fall har Polens handel ändrat riktning på ett radikalt sätt, och 70 procent av exporten och 65 procent av importen ryms numera inom handeln med EU. Den inhemska investeringsgraden har under en rad av år varit hög, och sedan 1994 har även flödet av direktinvesteringar ökat kraftigt. Trots kvardröjande regleringar i fråga om utländskt ägande av fast egendom, är den polska lagstiftningen beträffande direktinvesteringar och kapitalflöden liberal.

Även om kritik riktas mot statlig upphandling och regleringar av kapitalrörelser, beröms de framsteg som gjorts för att implementera EU:s regelverk. Konkurrenslagstiftningen fungerar relativt tillfredsställande, utom i fråga om insyn och kontroll av statsstöd.

I avierna varnas för att många stora och ineffektiva företag fortfarande är statsägda, och att bankväsendet karakteriseras av låg konkurrens. En del protektionistiska tendenser har också märkts under senare år. Andra frågetecken gäller möjligheten att legalisera den informella sektorn, som i Polen anses utgöra en stor andel av den samlade ekonomin. Inflationen är också ett problem, även om utvecklingen går i rätt riktning. Under 1996 var inflationstakten 20 procent på årsbasis.

Rumänien

Vid tiden för omvälvningarna 1989 var den rumänska ekonomin i dåligt skick. Liksom Bulgarien påverkades landet under de första åren av transitionsprocessen negativt av krigen i Jugoslavien och Kuwait. BNP föll mellan 1989 och 1993 med 29 procent. Även om situationen i Rumänien är något gynnsammare, finns ytterligare beröringspunkter med Bulgarien, med uppskjutna reformer och likartade ekonomiska problem som hög inflation och låg tillväxttakt. Under 1996 var tillväxten dock 4,1 procent. Stora budgetunderskott och den höga statsskulden utgör påfrestningar på ekonomin. Arbetslösheten är för närvarande 6,3 procent. Denna relativt låga siffra beror bl.a. på att jordbruket har absorberat arbetskraft från den krympande industrin. Jordbrukssektorn står för 34 procent av sysselsättningen och för 20 procent av det totala bruttomervärdet. BNP per capita är 24 procent av EU:s genomsnitt.

Handelspolitiken liberaliserades tidigt, och handeln med EU utgör idag 55 procent av exporten och 52 procent av importen. Dock märktes förändringar under 1996, då importrestriktioner infördes för att motverka det ökande handelsbalansunderskottet. Detta underskott har delvis uppstått som en följd av en övervärderad växelkurs. Växelkursregimen har i sin tur till stor del bestämts av strävan att hålla nere priser på insatsvaror, speciellt energi, till de stora statsägda företagen.

Trots att fortsatta reformer krävs, är Rumänien på väg att anpassa sin lagstiftning till EU:s i fråga om kapitalflöden och direktinvesteringar. Problemen är dock stora vad gäller implementering av lagar. Att flödet av direktinvesteringar tillhör de minsta i regionen, beror också på osäkerhet beträffande privata äganderätter. Innan en ordentlig ökning av utländska investeringar kan ske, krävs förbättringar både vad gäller implementering av lagar och av administrativ kapacitet.

I avierna bedöms att Rumänien inte har kommit särskilt långt i fråga om anpassning till EU:s lagstiftning för den gemensamma marknaden. Undantagen är lagstiftningen om patent- och immaterialrätt. Förutom

total omstrukturering av den finansiella sektorn, kommer stora administrativa förbättringar att krävas. När det gäller konkurrenslagstiftning har dock relativt stora framsteg gjorts, med undantag för brister i insyn och kontroll av statsstöd.

Ett stort problem i rumänsk ekonomi är de stora statsägda företagen. Att dessa oftast går med stor förlust beror bland annat på dålig incitamentstruktur, och att man inte producerar i enlighet med naturliga komparativa fördelar. Importen och subventioneringen av energi till olje- och petrokemiska industrier cementerar industristrukturen till hög kostnad för övriga delar av ekonomin.

Liksom i flera av de övriga kandidatländerna har emellertid en ny regim lagt upp ett omfattande marknadsekonomiskt reformprogram. Detta har i avierna medfört relativt positiva bedömningar av Rumäniens förmåga att lägga grunden för en fungerande marknadsekonomi i ett längre perspektiv. Skall detta lyckas krävs konkreta åtgärder vad gäller privatisering, äganderätter och den finansiella sektorn.

Slovakien

Slovakien utgör något av ett särfall bland kandidatländerna. Trots en förhållandevis stabil väg mot en fungerande marknadsekonomi, rekommenderar EU-kommissionen för tillfället att medlemskapsförhandlingar inte inleds med landet. Orsaken är den politiska situationen, framför allt vad gäller oppositionens villkor, och regeringens utnyttjande av säkerhetstjänsten för egna syften. Dessutom uttalas missnöje med behandlingen av den ungerska såväl som den romanska minoriteten.

Efter en svår period under åren efter 1989, då bland annat exportmarknaderna för landets tunga industri minskade drastiskt, har den slovakiska ekonomin åter börjat växa. Pris- och handelsreformerna, vilka började redan i Tjeckoslovakisk regi, har inneburit att Slovakien kommit en god bit på väg mot att etablera en fungerande marknadsekonomi. BNP har i genomsnitt ökat med 7 procent per år under de senaste två åren, samtidigt som inflationen fallit till 5,4 procent, vilket är den lägsta bland kandidatländerna. BNP per capita är 41 procent av EU:s genomsnitt. Arbetslösheten ligger dock på relativt höga 11 procent. Jordbruket sysselsätter 10 procent av befolkningen och producerar 6 procent av totala bruttomervärdet. 36 procent av importen och 41 procent av exporten utgörs av handel med EU. Även om den finansiella sektorn måste reformeras ytterligare, har privatiseringsprocessen varit genomgripande.

Slovakien är relativt väl förberett för att kunna implementera EU:s regelverk. I aviernas betonas bolagslagstiftning, lagstiftning för bankverksamhet, värdepappershandel och kapitalflöden. Konkurrenslagstiftningen fungerar också i stort sett tillfredställande. Undantaget är insynen i statsstöd. Administrativ effektivitet och reformer vad gäller patent- och immaterialrätt, samt försäkringar, krävs också framöver.

Handelspolitiken ändrades i en något mer protektionistisk riktning 1993. Trots att reformerna vad gäller kapitalflöden kommit ganska långt, har flödet av direktinvesteringar varit lågt. Orsaken är troligen den politiska osäkerheten, och att utländska intressen utesluts i privatiseringsprocessen.

Slovenien

Trots en senare start än de flesta av de övriga central- och östeuropeiska kandidatländerna -landet fick sin självständighet 1991-tillhör slovensk ekonomi en av de mest utvecklade i området på grund av ett gynnsamt utgångsläge. Landet har en industriell tradition och har aldrig varit utsatt för ett utpräglat planekonomiskt system. Därmed kunde ett i början ganska försiktigt reformprogram väcka liv i en redan existerande privat industri. Reformprogrammet koncentrerades i början på stabilitet och handelsliberalisering. Privatiseringen av statliga tillgångar och liberaliseringen av priser har däremot gått långsammare. Trots delade problem med övriga kandidatländer, i form av upplösningen av CMEA, splittringen av Jugoslavien och allmänna transitionsproblem, blev produktionsfallet i början av 90-talet relativt lindrigt. Till stor del berodde detta på de redan väletablerade handelsrelationerna med Västeuropa.

Med 59 procent av EU:s genomsnitt, har Slovenien högst BNP per capita bland kandidatländerna. Makroekonomisk stabilitet med fallande inflation (9 procent 1996) och stadig tillväxt präglar också de senaste åren. Utbildningsnivån är jämförelsevis hög. Arbetslösheten är cirka 7 procent. Jordbruket sysselsätter 7 procent av arbetskraften och bidrar med 5 procent av det totala bruttomervärdet. 65 procent av handeln sker med EU och underskottet i denna handel är måttligt. Handels- och prisliberaliseringar har efter hand blivit omfattande, och infrastrukturen är välutvecklad.

Ett av få negativa tecken är den stela arbetsmarknaden och höga löneökningar. Att anställda och ledning prioriterats i privatiseringsprocessen, har medfört att omstruktureringar i många fall undvikits, och att inflöde av kapital utifrån saknats. Detta förfaringsätt är en

orsak till det relativt låga flödet av direktinvesteringar, vilket tillsammans med en liten och relativt outvecklad finansiell sektor är hämmande för ytterligare omstruktureringar. En annan orsak är att liberaliseringen av kapitalflöden går långsamt. Utländska investerare missgynnas, bland annat genom förbud av uppköp av fast egendom.

Lagstiftningen har i hög grad anpassats till EU:s i fråga om den gemensamma marknaden. Undantagen inkluderar statlig upphandling, kapitalflöden, samt teknisk standardisering. Vad gäller konkurrenslagstiftning krävs också betydande framsteg. Även bristen på kontroll och insyn i statsstöd kritiseras i avierna.

Tjeckien

EU-kommissionens bedömning av Tjeckien är i stora drag positiv. På grund av snabba och genomgripande reformer vad gäller priser, privatisering och statens roll i ekonomin, har Tjeckien kommit en bra bit på väg mot en fungerande marknadsekonomi. Med en BNP per capita på 55 procent av EU:s genomsnitt och en arbetslöshet på strax över 3 procent tillhör också Tjeckien ett av de kandidatländer som kommit längst vad gäller ekonomisk utveckling. Under 1996 var inflationen 9 procent och tillväxten ungefär 4 procent. Handeln med EU utgör 59 procent av exporten och 63 procent av importen. Jordbruket sysselsätter endast 6 procent av arbetskraften och producerar 5 procent av det totala bruttomervärdet. Bland annat som ett resultat av en liberal lagstiftning vad gäller kapitalflöden och direktinvesteringar, attraherar Tjeckien mycket investeringar från andra länder, främst från EU. Avregleringar i fråga om framför allt köp av fast egendom återstår dock innan anpassningen till EU:s regelverk är fullbordad. Infrastrukturen och utbildningen är av relativt god kvalitet.

Anpassningen till EU:s regelverk har kommit relativt långt. Speciellt beröm ges i avierna angående bokföringslagstiftning, samt lagar för tekniska standard. I fråga om konkurrenspolitik har de flesta nödvändiga reformer genomförts. Kommissionen ser inga skäl till att tvivla på att Tjeckien klarar av implementeringen av EU:s regelverk i ett medellångt perspektiv. Dock kvarstår fortfarande mycket att göra vad gäller finansiella tjänster, handel med värdepapper, immaterialrätt och skydd av personuppgifter.

Den till stora delar statsägda banksektorn är ineffektiv och uppfyller ännu inte rollen av finansiell intermediär. Regleringen av den finansiella sektorn är också otillräcklig. Exempelvis har illegala operationer i investeringsfonder minskat förtroendet för det finansiella

systemet. Liksom de flesta övriga kandidatländer har på senare tid också Tjeckien hemfallit till en viss grad av protektionism.

Växande problem under senare tid vad gäller inflation, arbetslöshet, budgetunderskott, tillväxt och ett växande handelsbalansunderskott, har medfört att regeringen i april 1997 lade fram ett "krispaket". De ekonomiska problemen har bidragit till att en relativt stor del av opinionen i Tjeckien är negativt inställd till ett eventuellt EU-medlemskap.

Ungern

Med en lång tradition av ekonomiska reformer hade Ungern på många sätt ett försprång framför övriga kandidatländer när transitionsprocessen inleddes. Trots det sjönk BNP med nära 20 procent mellan 1989 och 1993, och inflationen låg mellan 1992 och 1996 på relativt höga 23 procent i genomsnitt. Under senare år har dock en återhämtning skett. BNP per capita är 40 procent av EU:s genomsnitt. Jordbruket sysselsätter 8 procent av arbetskraften, och bidrar med 7 procent av totala bruttomervärdet. Sedan 1994 har tillväxten varit positiv men beskedlig (1 procent 1996). Inflationen har sjunkit från 28 procent 1995 till 20 procent 1996.

På grund av ett bättre utgångsläge och en tradition av gradvisa ekonomiska reformer, valdes inte den polska modellens "chockterapi". Till följd av den tidigare starten, har marknadsreformerna i Ungern ändå varit långtgående, exempelvis i fråga om liberaliseringen av priser och handel. Den privata sektorn är vital, och omstruktureringen av industrin har kommit en bra bit på väg. Den institutionella strukturen, bland annat vad gäller äganderätter, är relativt väl anpassad till ett marknadsekonomiskt system, och i kanske mer än något annat kandidatland styr marknadsmekanismer ekonomiska aktörers beslut.

På grund av gynnsamma förhållanden, inklusive en liberal lagstiftning, är flödet av utländska direktinvesteringar stort. Efter problem med bland annat lån till olönsamma statsägda företag, har banksektorn repat sig. De flesta banker är idag privatägda. Liksom för övriga kandidatländer är dock tillgången på långfristig finansiering dålig.

I fråga om anpassningen till EU:s regelverk för den gemensamma marknaden, har Ungern kommit relativt långt. Med undantag för insyn i statsstöd, kritiseras inga speciella områden i avierna.

Omstruktureringarna av den ungerska ekonomin har liksom i övriga kandidatländer lett till ökad arbetslöshet. Bakom den relativt låga siffran 9 procent ligger bland annat en reducering av den totala arbets-

kraften genom en generös välfärdspolitik. Ett av de största problemen för den sittande regeringen har varit att komma till rätta med det höga budgetunderskottet och en hög utlandsskuld. Klara förbättringar har på senare tid åstadkommits på båda dessa områden, och 1996 hade budgetunderskottet sjunkit till cirka 3,5 procent av BNP.

10.3 EU som ett politiskt stöd för kandidatländernas reformer.

En av de viktigaste aspekterna vad gäller kandidatländernas ekonomiska utveckling är att EU-medlemskapet innebär en förpliktelse till sådana institutionella reformer som stimulerar den ekonomiska aktiviteten. Denna förpliktelse kan vara avgörande för i vilken utsträckning utländska investerare kommer att investera i landet.

Länderna i öst- och centraleuropa och i det forna Sovjetunionen skiljer sig betydligt åt vad gäller reformtakten. De sydliga central- och östeuropeiska länderna har varit mindre framgångsrika än de fyra Visegradländerna. De baltiska staterna har i jämförelse med andra tidigare sovjetrepubliker varit framgångsrika att reformera det ekonomiska systemet. Allmänt kan också påpekas att det varit svårare att privatisera och genomföra strukturella reformer än att genomföra stabiliseringspolitiska program i kandidatländerna.

Orsaken till att länderna skiljer sig kraftigt åt i reformtakten kan hänföras tillbaka till de initiala förhållandena. Arvet från centralplaneringssystemet är ett tyngre ok att bära för länderna i det tidigare Sovjetunionen än i Central- och Östeuropa. Ländernas olikheter i form av militariseringsgrad, industristruktur, m.m. påverkar också reformtakten.

Politiska restriktioner i reformarbetet kan i viss mån upphävas av internationella organisationer. Reformerna som av den egna befolkningen inte uppfattas som acceptabla kan göras acceptabla med hänvisning till att en internationell organisation, som landet är beroende av, kräver det. EU kan i detta sammanhang spela en viktig roll för att underlätta reformarbetet i övergångsekonomierna. Det tidigare EG utövade ett viktigt tryck på Spanien och Portugal för att främja en demokratisk utveckling i dessa länder. Möjligheterna för dessa länder att bli medlemmar gjorde att demokratiseringsarbetet skyndades på. Samma positiva effekter har dock inte registrerats i fallet Grekland.

Medlemskap i EU har haft hög prioritet bland politiker i kandidatländerna. Förväntningarna om medlemskap har spelat en mycket viktig roll för att få acceptans för radikala reformer i Polen och Tjeckien. Då

många länder i det tidigare Sovjetunionen inte ens har ansökt om medlemskap har man i dessa inte heller något motsvarande externt tryck på sig för att snabbt genomföra nödvändiga institutionella reformer. Skillnaderna i reformtakt mellan Balkanländerna, exklusive Slovenien, och Visegradländerna kan i viss mån också förklaras med olikheterna i sannolikheten för medlemskap.

Det viktiga med de institutionella reformerna för vilka EU kan utöva ett tryck är inte bara att de förbättrar den inhemska ekonomins funktionssätt utan också att en hög sannolikhet för medlemskap innebär att utländska investerare finner länderna intressanta. Sannolikt är EU:s möjligheter i detta avseende större innan länderna blir medlemmar. Detta innebär att det finns en inneboende konflikt mellan att förbinda sig till ett tidigt medlemskap och att skjuta upp medlemskap för att utöva ett fortsatt tryck. Ett tidigt inträde för ett kandidatland betyder att de finansiella resursrestriktionerna minskar i ett tidigt skede medan de politiska hindren för reformer kan förstärkas. Vid ett sent inträde upprätthålls de politiska trycket för fortsatta reformer men de finansiella restriktionerna är fortsatt stora. Å andra sidan finns risken att reformer betraktas som meningslösa i de länder som upplever att ett medlemskap inte ligger inom räckhåll.

De finansiella restriktionerna före ett medlemskap kan innebära att man bör överväga att förmedla medel till kandidatländerna för fortsatta reformer innan inträdet, vilket ju också framförts i *Agenda 2000*. Man ska dock vara medveten om att detta kan innebära att politiska hinder för reformer i viss mån kan öka.

Det är naturligtvis förväntningarna om stora ekonomiska och politiska fördelar som är grundvalen för det reformtryck som EU kan utöva. Detta gäller inte bara storleken på nettovinsterna utan också osäkerheten om dessa samt hur långt fram i tiden de ligger. Det är därför angeläget att bidra till tydliga regler för medlemskap och vad ett medlemskap innebär. Kriterierna för medlemskap kan och bör förtydligas.

Som redan nämnts kan ett för tidigt medlemskap innan avgörande institutionella reformer har genomförts vara skadligt då reformincitamenten minskar. Många av kandidatländerna har en mycket lång väg att gå innan man kan jämföra sig med de etablerade EU-länderna och det är synnerligen angeläget för den ekonomiska utvecklingen att reformtakterna inte avstannar till följd av medlemskapet. Det finns en uppenbar risk att takten bromsas direkt efter inträdet. Det förefaller därför rimligt att tidpunkten för inträdet görs beroende av att landet i fråga uppfyller vissa väl definierade krav.

Detta kan också vara av betydelse för huruvida det är önskvärt med en gemensam förhandlingsstart eller ej. En gemensam förhandlingsstart

kan innebära att vissa länder där betydande institutionella reformer kvarstår blir medlemmar varefter reformtakten avklingar.

10.4 Slutsatser

Detta kapitel har beskrivit den ekonomiska utvecklingen i kandidatländerna. Utgångspunkten har varit de sk aviernas som kommissionen presenterade för att utvärdera kandidatländerna. Dessa ger en tillfredsställande bild av utvecklingen i kandidatländerna, och vi delar i stort sett EU-kommissionens bedömningar om vilka länder som kommit längst på vägen mot medlemskap. Vi presenterade viktiga aspekter av utvecklingen i varje enskilt kandidatland. Därefter gav vi vissa mer generella kommentarer om aviernas.

I en avslutande del av kapitlet diskuterades reformernas politiska ekonomi. Möjligheterna till medlemskap har positivt påverkat reformtakten i kandidatländerna. Erfarenheten, t.ex. från Grekland visar att det kan vara lättast att hålla uppe reformkraven innan ett land faktiskt blir medlem i EU. Förhandlingarnas uppläggning kommer därmed att ha ett avgörande inflytande på den kommande ekonomiska politiken i kandidatländerna. Det blir av stor vikt att rätt signaler sänds till dessa länder. Ökad reformtakt ska innebära att utsikterna till medlemskap förbättras. Man bör också vara medveten om att ett för tidigt medlemskap kan verka hämmande på reformtakten.

11 Sammanfattning och slutkommentarer⁶³

Utredningen har getts i uppdrag att utvärdera de ekonomiska effekterna av EU:s utvidgning till att omfatta de central- och östeuropeiska kandidatländerna. I detta kapitel sammanfattas resultaten från utredningen. Kapitlet ska därför kunna läsas fristående från de andra kapitlen. I slutordet diskuteras vissa nya aspekter på utvidgningen, som t.ex. sambandet mellan ekonomisk utveckling och säkerhetspolitik.

Vi börjar med att ge en kort historisk tillbakablick. Europa var under mer än fyra decennier delat i 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 Marshallhjälpen, och av USAs embargo mot strategiska varor 1947. Som ett svar på Marshallhjälpen bildades CMEA 1949, en samarbetsorganisation för östblocksmedlemmarna. Detta förvärrade relationerna mellan öst och väst än mer. Därefter var relationerna begränsade ända fram till 1989. Under denna period utgjorde handeln mellan öst och väst inte mer än ett par procent av den totala världshandeln.

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

För de tidigare planekonomierna i Central- och Östeuropa fanns en stark strävan att integreras med väst, både av politiska och av ekonomiska skäl. I synnerhet ville dessa länder integreras med EU-länderna.

⁶³ För värdefulla synpunkter tackas en stor rad tjänstemän vid finansdepartementet samt: Eric Berglöf, Magnus Henrekson, Eva Rabinowicz, och Per Magnus Wijkman. Värdefulla diskussioner med Richard Baldwin, Joseph Francois och Richard Portes uppskattas också. Vi är också tacksamma för kommentarer vid seminarier på FIEF och Östekonomiska institutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

Även i väst och i EU fanns en önskan om ekonomisk integration. Ett första steg mot detta var att de central- och östeuropeiska länderna gavs s.k. preferensbehandling 1990. Nästa steg var de s.k. associations- eller Europaavtalen, som innebar en betydande liberalisering av handeln och av investeringar mellan EU och Östeuropa. Det första Europa-avtalet slöts 1991 med Tjeckoslovakien, och de övriga kandidatländerna slöt avtal de närmast efterföljande åren.

Europaavtalen innebar att alla kvantitativa restriktioner på importen av industrivaror från de central- och östeuropeiska länder (de s.k. CÖEL) genast försvann, med undantag av dem inom kemikalie-, kol-, textil- och stålindustrin. Många tullar på industrivaror försvann också omedelbart, medan de inom tekoindustrin, järn och stål, samt inom branscher som möbler och skor, avvecklas långsammare. Vidare innebar avtalen bl.a. en betydande liberalisering av kapitalflöden mellan EU och CÖEL.

Resultaten av öppningen mot väst och den inledande handelsliberaliseringen blev snabba, och 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 dock ökningstakten av export från CÖEL till EU mer eller mindre avstannat. 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, och genom andra bilaterala frihandelsavtal i området.

De tidigare planekonomierna i Central- och Östeuropa nöjde sig emellertid inte med Europaavtalen, utan ansöker nu också om fullvärdigt medlemskap i den europeiska unionen. Tio länder, utöver Cypern, har ansökt om medlemskap i EU och är därför s.k. kandidatländer. Av de östeuropeiska länderna är dessa följande: Ungern, Polen, Rumänien, Slovakien, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tjeckien och Slovenien.

Vid det Europeiska rådets toppmöte i Köpenhamn 1993 förband sig unionens medlemmar att ta upp de nya länderna som medlemmar om de så önskar. Anslutningen kommer att ske så snart som de associerade länderna är redo att anta medlemskapets förpliktelser, genom att uppfylla de ekonomiska och politiska krav som ställs. 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 (CÖEL): Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och

Ungern.⁶⁴ Kommissionens bedömning är visserligen att inte något land just nu skulle klara av ett medlemskap, men att de sex länderna i tätgruppen inom en ganska snar framtid bör uppfylla kraven.

Europa har därmed påbörjat en förändringsprocess som på sikt kan förändra Europas ekonomiska landskap. I de nuvarande EU-länderna bor ca 370 miljoner människor. Kandidatländerna har sammanlagt en befolkning på drygt 100 miljoner. Hittills är inkomsten per innevånare betydligt lägre i kandidatländerna än i genomsnittet av medlemsländerna och EU. Även om invånarantalet i EU ökar till närmare 500 miljoner kommer unionens totala BNP endast att öka med cirka fem procent, om alla kandidatländerna idag blev medlemmar.

Det innebär att det nya EU kommer att vara annorlunda än före den kommande femte utvidgningen. Kandidatländerna är inte bara betydligt fattigare än de nuvarande EU-länderna, jordbruket står också för en högre andel av BNP och sysselsättningen i dessa länder. Utvidgningen ställer därför stora krav på i synnerhet regional- och jordbrukspolitiken.

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. Anledningen är att kandidatländerna just nu, jämfört med EU, är mycket små ekonomiskt sett. Effekterna på EU blir därmed även i absolut mening små. På längre sikt kan påverkan dock bli mer betydande allt eftersom inkomsten stiger i kandidatländerna, och de därigenom blir viktigare som handelspartner för EU.

De potentiella 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 en del har också blivit mer skeptiska till politisk demokrati. 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. Detta ligger visserligen mer eller mindre utanför ramen för denna utredning, men det är lätt att föreställa sig de säkerhetsvinster som Sverige och andra EU-länder kan göra genom en demokratisk utveckling i Öst- och Centraleuropa. Detta visas bl.a. i Sverker Åströms utredning "Större EU - säkrare Europa (SOU 1997:143)".

I denna utredning behandlas de ekonomiska effekterna av en ökad integration mellan EU och kandidatländerna, med speciell betoning på

⁶⁴ Även Cypern ingår i den grupp länder som enligt EU-kommissionen bör ingå i en första förhandlingsrunda.

effekterna av fullvärdigt medlemskap för de senare, men vi lägger även stor vikt vid de förväntade samhällsekonomiska effekterna i Sverige. Sverige används därför som utgångspunkt i analysen. Vi ställer sedan frågan om det finns enskilda EU-länder, för vilka effekterna av medlemskapet kan förväntas avvika från dem i Sverige. Viktigt är också att studera de förväntade effekterna av en utvidgning i kandidatländerna.

Utredningens huvudsyfte är att utreda effekterna av ett fullvärdigt medlemskap. Vi studerar emellertid också mer allmänna integrations-effekter, inklusive de som följer av de s.k. Europaavtalen. Huvudalternativet är därför att jämföra effekterna av fullvärdigt medlemskap med dem som uppstår till följd av Europaavtalen.

Uppläggningen av detta avslutande kapitel följer kapitelindelningen i utredningen. I avsnitten 11.1–11.3 diskuteras därför först internationell handel, migration och internationell kapitalrörlighet. Kort- och medelfristiga välfärdseffekter analyseras i avsnitt 11.4, medan långsiktiga tillväxteffekter diskuteras i nästföljande avsnitt, dvs. i 11.5. I avsnitt 11.6 behandlas budgeteffekter ur ett regional- och jordbrukspolitiskt perspektiv. En kortfattad diskussion av den europeiska monetära unionen, EMU, och utvidgningen återfinns i avsnitt 11.7, medan kandidatländernas ekonomi och politik diskuteras i avsnitt 11.8. Avslutande kommentarer presenteras i avsnitt 11.9.

11.1 Internationell handel

Enligt traditionell handelsteori uppstår internationell handel som ett resultat av skillnader i komparativa kostnader mellan länder. Dessa kan i sin tur vara en följd av skillnader i teknologi, eller av skillnader i tillgången på produktionsfaktorer. Genom att utnyttja internationell handel kan varje land specialisera sig på att producera de varor de är mest lämpade för. 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 skulle därmed bli begränsade. Internationell handel ändrar på detta. Genom att utnyttja världsmarknaden kan företag utnyttja stordriftsfördelar bättre, och 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 varor från samma bransch.

Utredningen har fått i uppdrag att undersöka EU-medlemskapets effekter på den internationella handeln. Den självklara jämförelsenormen är de s.k. Europaavtalen. Dessa innebär att handelshindren på s.k. känsliga varor, (teko, stål, etc.) ska tas bort förhållandevis långsamt, och att jordbruket undantas nästan helt från handelsliberaliseringen. Vidare kommer vissa andra former av protektionism att kvarstå, framför allt genom regler mot s.k. dumpning. Mellan 1990–1995 anmälde EU 24 fall till GATT (WTO) av vad de ansåg vara dumpning av produkter från CÖEL.

Med ett EU-medlemskap kommer denna typ av handelspolitiska åtgärder att försvinna. I det fall där EU-medlemskapet kommer före fullföljandet av Europaavtalen skulle handeln med s.k. känsliga produkter liberaliseras snabbare. Vidare försvinner gränskontrollerna och handeln med jordbruksprodukter kommer också att omfattas av frihandeln. Även tekniska handelshinder elimineras.

Det är inte helt okomplicerat att förutse kandidatländernas långsiktiga komparativa fördelar. Därför är det inte heller lätt att bedöma det framtida handelsmönstret mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna. Vår analys av handeln mellan Sverige och CÖEL 1981–1994 visar att de senare har varit specialiserade på produktion och export av varor, som är intensiva i användningen av lågbildad arbetskraft. De har samtidigt haft nettoimport av kunskapsintensiva varor, och av andra varor där högutbildad arbetskraft är en viktig produktionsfaktor. För fysiskt kapitalintensiva varor är bilden däremot mer oklar. I vissa fall tycks CÖEL vara relativt specialiserade på kapitalintensiv produktion.

Nettohandelskvoterna är stabila över tiden, åtminstone fram till 1992. De har emellertid förändrats något mellan 1992 och 1994. Tendensen är att nettoexporten av arbets- och kapitalintensiva varor från CÖEL har minskat, och att dessa länder i stället i något ökad utsträckning har specialiserat sig på kunskapsintensiva varor.

Vi har också gjort motsvarande beräkningar för enskilda kandidatländer. De visar generellt på en påfallande likhet i de olika kandidatländernas handelsspecialisering. Utvecklingen mellan 1992 och 1994 skiljer sig emellertid till viss del åt mellan olika länder. Mer utvecklade länder, som Polen och Ungern, har i enlighet med den allmänna tendensen gått mot ökad specialisering på kunskapsintensiva varor, medan länder som Lettland, Litauen och Rumänien har gått i motsatt riktning.

Det är mycket som talar för att det mönster vi har observerat i handeln under en relativt lång tid kommer att bestå under åtminstone de närmaste åren, och troligtvis under längre tid än så. Två skäl kan anges för att förklara denna utveckling. För det första kan det nuvarande

nettohandelsmönstret indikera CÖELs komparativa fördelar. Internationella studier ger resultat som i hög grad överensstämmer med våra. Specialiseringsmönstret verkar således i detta avseende stabilt.

Det andra skälet till att existerande handelsmönster är en viktig bestämningsfaktor för framtidens handel är att det finns trögheter i produktions- och handelsmönstren. Sådana trögheter kan t.ex. bero på att kapitalbeståndet deprecieras långsamt. Eftersom kapital knappast är rörligt mellan branscher, tenderar produktionen och därmed handeln att förändras långsamt.

På lite längre sikt kan emellertid handeln förändras, och produktions- och handelsmönstret kan komma att avspegla den relativt goda tillgången på utbildad arbetskraft som finns i kandidatländerna. Om de goda kunskaperna kan omvandlas till kommersiellt gångbart humankapital kan dessa länder i större utsträckning komma att exportera kunskapsintensiva varor. Eftersom produktdifferentiering och stordriftsfördelar är vanliga i dessa branscher, och då de flesta EU-länder har betydande export av kunskapsintensiva varor, kan handeln i större utsträckning förväntas bestå av inombranschhandel, snarare än av den dominans av mellanbranschhandel man kan förutse på kortare sikt. Kanske såg vi början på denna utveckling mellan 1992 och 1994, då de mer utvecklade kandidatländernas specialisering ökade i kunskapsintensiva varor.

Inombranschhandeln utgör fortfarande en ganska obetydlig andel av den totala handeln mellan Sverige och kandidatländerna och har gjort så mellan 1981 och 1994. I Sveriges handel med t.ex. Tjeckien och Slovakien, samt med Polen och Ungern, har inombranschhandeln under hela tidsperioden visserligen utgjort mer än 20 procent av handeln, men det finns inte någon klar tendens till en ökning. Andelen inombranschhandel är betydligt mindre än i Sveriges handel med de nuvarande EU-länderna, där andelen ligger på runt 60–70 procent.

Internationella studier av handeln mellan hela EU och kandidatländerna ger en något annorlunda bild av inombranschhandelns utveckling. Andelen handel av denna typ har ökat betydligt, framförallt genom att arbetsintensiva moment i vissa branscher har lokaliserats till kandidatländerna.

Kommer handelns struktur att påverkas av själva EU-medlemskapet? Europaavtalen innebär att vissa handelshinder för arbets- och kapitalintensiva varor kvarstår under en längre tid. Därigenom kommer CÖEL i mindre utsträckning att kunna specialisera sig på denna typ av varor, medan ett EU-medlemskap inte medför dessa hinder för specialisering. Detta motverkar därför till viss del den tendens till ökning av kunskapsintensiv export som annars förutses.

Låt oss också diskutera handelsvolymen. Handelsutbytet mellan kandidatländerna och de nuvarande medlemsländerna har som vi sett varit mycket begränsat. Visserligen har handeln ökat de senaste åren, men från en så låg nivå, att inte mer än att ca 3–4 procent av Sveriges totala handel just nu sker med kandidatländerna.

Kommer handeln i framtiden att bli mer omfattande? Denna fråga kan egentligen delas upp i två delar. Den första delen gäller hur handeln utvecklas när kandidatländerna blir marknadsekonomier, och därmed får normala handelsrelationer till Sverige och de andra EU-länderna. Den andra delen av frågan rör i stället om själva Europaavtalen, respektive ett EU-medlemskap, kan påverka handelsvolymen ytterligare.

Utredningens slutsats är att handeln förväntas öka betydligt de kommande decennierna, oavsett om kandidatländerna blir fullvärdiga EU-medlemmar eller inte. Den s.k. gravitationsmodellen används ofta för att beräkna storleken på handelsflöden. I denna modell bestäms bilaterala handelsvolymen av variabler som exempelvis ländernas BNP och deras faktortillgångar, samt av det geografiska avståndet dem emellan.

I studier av handeln mellan öst och väst har gravitationsmodellen använts. För svensk del indikerar dessa beräkningar att handeln med de central- och östeuropeiska länderna på några års sikt ungefär kommer att fördubblas jämfört med situationen före murens fall.

Om kandidatländerna också blir rikare, kan svensk handel förväntas öka ytterligare. Det förefaller högst troligt att ekonomierna i CÖEL under de närmaste decennierna kommer att växa relativt snabbt. När deras totala BNP ökar blir de allt viktigare handelspartner till de nuvarande EU-länderna. Studier av bl.a. Richard Baldwin antyder att handeln mellan t.ex. Sverige och CÖEL på ett par decenniers sikt åtminstone kan femfaldigas jämfört med situationen före murens fall. Beräkningarna är likartade för andra EU-länder.

Sammantaget blir det alltså frågan om en ganska betydande ökning av handeln, men från en låg nivå. Inom överskådlig tid kommer handeln med de central- och östeuropeiska länderna därför inte att vara tillnärmelsevis så viktig som t.ex. handeln mellan de västeuropeiska länderna. Detta är generella slutsatser om handelsvolymens utveckling till följd av att CÖEL utvecklas till normala marknadsekonomier.

Redan Europaavtalen innebär emellertid 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 öka handelsvolymen något jämfört med hur situationen skulle varit om enbart Europaavtalen hade reglerat handeln. De analysmetoder vi har tillgång till tillåter tyvärr inte mer exakta slut-

satser om handelsvolymens utveckling till följd av CÖELs eventuella EU-medlemskap, men genom att gränskontrollen försvinner bör vi få se en inte alltför oansenlig ökning av handelsvolymen.

11.2 Migration

Den främsta orsaken till migration är migranters önskan om att få det bättre ekonomiskt genom att flytta, än vad de hade fått om de stannat kvar i sitt ursprungsland. Ju högre löneskillnaderna är mellan migrantens ursprungsland och mottagarlandet, desto större blir migrationen. Andra faktorer, t.ex. 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.

Effektiviteten i världsekonomin kan förväntas öka till följd av migration. Till skillnad från exempelvis fallet med internationell handel är det emellertid inte säkert att migrationen är välfärdshöjande både för ursprungslandet och mottagarlandet. Inkomstfördelningen kommer också i många fall att förändras. Slutsatserna på detta område är emellertid långt ifrån entydiga. Generellt gäller att kapitalägarna i invandringslandet gynnas av migration, medan löntagarna missgynnas. Också inom gruppen löntagare kan emellertid inkomstfördelningen förändras. Med en invandring av lågutbildade kommer normalt högutbildade i mottagarlandet att tjäna på det, medan de lågutbildade förlorar. Omvänt gäller att inhemsk arbetskraft utan utbildning vinner mest på en 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 kom att omfattas av den fria rörligheten av arbetskraft i slutet av 1980-talet. År 1995 varierade de genomsnittliga månadslönerna, uttryckt i köpkraftspariteter, i kandidatländerna mellan 291 USD (Rumänien), och 1066 USD (Slovenien). Skillnaderna mellan Sverige och de mest närliggande kandidatländerna är också avsevärda. De baltiska länderna har löner som ligger mellan 311 och 344 USD. Ett stort land som Polen, med närmare 40 miljoner innevånare och en arbetskraft på drygt 16 miljoner, hade 1995 reallöner på 520 USD.

Skillnader i reallöner utgör det största incitamentet för migration från kandidatländerna. Den relativt höga arbetslösheten är en annan faktor som kan vara av betydelse. I exempelvis Polen var arbetslösheten över 13 procent 1995. Arbetslösheten är något lägre i baltländerna, men ändå tillräckligt stor för att påverka migrationsbeslut.

Det kommer således att finnas ett relativt betydande utbud av arbetskraft från de central- och östeuropeiska länderna som skulle vara villiga att migrera till EU, och i synnerhet till norra Europa. Vi bedömer emellertid att migrationen ändå kommer att bli av relativt begränsad betydelse, åtminstone 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 kan invandraren endast stanna kortare perioder i mottagarlandet.

Som arbetsmarknadsläget ser ut just nu i EU är vakanserna få. Även om incitamenten för migration finns, kommer inte så många migranter från kandidatländerna att kunna flytta till EU-länder. Inom EU i allmänhet, och i Sverige i synnerhet, bestäms lönerna av förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Det är därför inte troligt att antalet vakanser kommer att bli speciellt omfattande. Det är inte heller troligt att migrationen kommer att bli särskilt stor. Migrationen kommer därför att begränsas av efterfrågesidan.

Tre faktorer kan emellertid bidra till en något mer omfattande migration. Med en mer flexibel arbetsmarknad kan arbetsmöjligheter ändå uppstå genom att lönerna pressas nedåt, vilket gör att migrationen skulle kunna bli mer omfattande. Migrationen skulle då fortsätta tills skillnaderna i reallöner var så låga att inga fler arbetstagare i kandidatländerna skulle vilja flytta. Ju mer arbetsmarknaden avregleras i de nuvarande EU-länderna, desto större kan invandringen bli.

Den andra faktorn som kan skapa mer omfattande migration är att verksamhet bedrivs 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 därför spela en betydande roll i dessa sektorer. Genom att invandrad arbetskraft från CÖEL är beredda att arbeta för löner som ligger betydligt under de för inhemsk arbetskraft, kommer företag som ägs av invandrad arbetskraft, eller där invandrare arbetar, att kunna konkurrera ut andra företag.

För det tredje har migranten rätt att under en viss tid stanna i mottagarlandet och söka arbete. Eftersom reallönerna är så mycket lägre i kandidatländerna än i de nuvarande EU-länderna kan man tänka sig att många löntagare i de förra tar chansen att kanske finna ett arbete i exempelvis Sverige, genom att söka arbete under den tillåtna perioden. Denna typ av temporär invandring kan komma att bli ganska omfattande.

Kvarstår gör dock det faktum att migrationen förväntas bli rätt begränsad så länge arbetsmarknaden är så hårt reglerad i Europa. I

detta avseende finns en motsättning mellan reglerade löner och en verklig rörlighet på Europas utvidgade arbetsmarknad. Det finns också en konflikt mellan den avreglering av arbetsmarknaden, som ett EMU-medlemskap och den höga arbetslösheten enligt vissa bedömare kräver, och integrationen av kandidatländerna. Skulle möjligheterna för arbetslösa att finna arbete genom att t.ex. underbjuda förenklas, skulle detta också innebära att arbetskraft från kandidatländerna kan bjuda under, och därmed kraftigt pressa ned lönerna för konkurrerande arbetskraft i Sverige.

I den mån den fria arbetskraftsrörligheten stimulerar invandring, som tenderar att pressa lönerna, kan detta medföra krav på ytterligare regleringar av arbetsmarknaden. Detta skulle innebära att fler grupper än idag vill reglera lönen i kollektivavtal, vilket skulle kunna vara ett sätt för dessa grupper att hålla konkurrensen från invandrare borta. Därför är det möjligt att den fria arbetskraftsrörligheten kan leda till fler regleringar på arbetsmarknaden. I sin tur kan detta leda till att lönerna för dessa grupper drivs upp, och att deras arbetslöshet kan komma att öka.

Vilken typ av arbetskraft kan förväntas flytta från kandidatländerna? Lönerna för både låg- och högutbildade 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.

Det är inte helt lätt att bedöma välfärdseffekterna av migration från CÖEL till de nuvarande EU-länderna. Det finns visserligen en stor sannolikhet för välfärdsvinster genom att den totala inkomsten ökar. En vinst för mottagarlandet kan vara tillförsel på högutbildad arbetskraft, där ursprungslandet stått för utbildningskostnaderna. Detta kan förstärkas av externaliteter och av kunskapsöverföring, där också inhemska högutbildade får högre produktivitet genom invandringen av utländsk arbetskraft, i synnerhet om det är högutbildad arbetskraft som flyttar från CÖEL till EU.

Baksidan av detta är emellertid risken för s.k. brain drain, vilket får negativa effekter på produktivitetens utvecklingen i Central- och Östeuropa, om högutbildade flyttar därifrån. Det är därför inte helt

uppenbart att välfärdseffekterna av migration i kandidatländerna blir positiva.

Det finns också de som anser att den ökade migrationen kommer att bidra till lägre arbetslöshet i de nuvarande EU-länderna. Detta har hävdats både av kommissionen och av enstaka akademiska ekonomer. Vi är skeptiska till detta, och hävdar tvärtom att de finns vissa skäl till att tro, att arbetslösheten skulle öka något som en följd av ökad immigration från kandidatländerna. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 11.5.

11.3 Internationella investeringar och multinationella företag

Internationella investeringar styrs i första hand 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 de nuvarande EU-länderna till kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Denna omfördelning av kapital ger i sin tur upphov till samhällsekonomiska vinster genom att kapitalet utnyttjas där det ger högst avkastning. Dessa vinster är emellertid inte jämt fördelade. När kapital flyttar från EU till kandidatländerna får kapitalägare i EU en högre avkastning på sitt kapital, medan arbetskraften i EU får en lägre produktivitet och därmed lägre reallön. Det motsatta sker i kandidatländerna: kapitalägarna får lägre avkastning, medan arbetskraften blir mer produktiv och reallönen stiger.

En speciell form av internationella investeringar är s.k. utländska direktinvesteringar, vilka är investeringar där investeraren behåller kontrollen över sitt kapital. Sådana investeringar är nära förknippade med de multinationella företagens utlandsverksamhet. I vår analys fokuseras på just multinationella företag.

Vanligtvis skiljer man mellan två olika typer av multinationella företag, horisontella och vertikala. Med horisontella multinationella företag avses företag som i sina utländska dotterbolag producerar för den lokala marknaden. Detta innebär att horisontella multinationella företag karakteriseras av att de producerar ungefär samma typ av varor eller tjänster i utlandet som de gör hemma. Drivkraften bakom denna typ av direktinvesteringar är behovet att förlägga produktionen nära den marknad man säljer på. Vertikala multinationella företag karakteriseras i stället av att olika delar av produktionsprocessen är förlagda till olika länder. Om olika led i produktionsprocessen kräver olika faktor-

intensiteter kan det vara lönsamt för företaget att förlägga dessa i de länder som har bäst lämpade faktortillgångar. En viktig drivkraft bakom denna typ av investeringar är därför att utnyttja skillnader i produktionskostnader mellan olika länder. Det innebär att de befrämjas av skillnader i relativa faktortillgångar mellan hemlandet (d.v.s. det land där företagets huvudkontor ligger) och värdlandet (d.v.s. det land där företaget har etablerat ett eller flera dotterbolag). Genom att produktionen i dotterbolagen inte nödvändigtvis är avsedd för försäljning på den lokala marknaden kan vertikala direktinvesteringar ge upphov till export från värdlandet.

Välfärdseffekterna av multinationella investeringar är i allmänhet positiva för värdlandet. Det multinationella företaget har vanligtvis bättre teknologi och know-how än de lokala företagen, vilket innebär att deras produktion är mer effektiv. Dessutom finns s.k. spillover-effekter, som medför att också andra företag i värdlandet får förbättrad teknologi och högre produktivitet. Empiriska studier har visat att lokala förhållanden i värdlandet är viktiga för kunna tillgodogöra sig spillover-effekter. Faktorer som underlättar är god tillgång på högutbildad arbetskraft, och hög grad av konkurrens på produktmarknaderna. En potentiell välfärdskostnad av multinationella investeringar är risken för monopolisering av marknader, och utförsel av monopolvinster ur värdlandet. Även här spelar de lokala förhållandena en avgörande roll. Ju högre grad av konkurrens på produktmarknaderna, desto lägre monopolvinster och därmed lägre risk för samhällsekonomiska förluster för värdlandet.

Till detta kan läggas att kapitalimport i sig ökar efterfrågan på arbetskraft och kan därför på kort sikt ha en positiv effekt på sysselsättningen, något som kan vara av stor betydelse i länder med hög arbetslöshet. Dessutom kan de multinationella företagen komma att fylla en viktig funktion när det gäller att anpassa kandidatländernas tillgångar på både fysiskt och mänskligt kapital till produktion för konkurrensutsatta marknader. Potentiellt sett tycks således de central- och östeuropeiska kandidatländerna ha mycket att vinna på ett inflöde av direktinvesteringar.

Också hemlandet bör få välfärdsvinster av direktinvesteringarna, men dessa är troligtvis mer begränsade och uppstår framför allt genom att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt. Dessutom investerar multinationella företag relativt mycket i forskning och utveckling, vilket kan ge ytterligare samhällsekonomiska intäkter i form av kunskapsöverspillning i hemlandet. Ofta uttrycks emellertid farhågor om att det finns betydande samhällsekonomiska kostnader förknippade med att företag expanderar utomlands. När det gäller kandidatländerna har risken för utflyttning av produktionen setts som

ett hot i flera EU-länder. De samhällsekonomiska kostnaderna av direktinvesteringar i kandidatländerna är dock troligtvis små av flera skäl.

Till att börja med finns det inga skäl att tro att det på lång sikt finns ett samband mellan arbetslöshet och förekomsten av multinationella företag. Den långsiktiga arbetslösheten bestäms i stället av arbetsmarknadens funktionssätt. På kort sikt kan emellertid arbetstillfällen, åtminstone i enskilda företag, påverkas av utländska investeringar. Tidigare erfarenheter tyder emellertid inte på att utåtriktade investeringar har minskat arbetstillfällena i hemlandet, utan tvärtom tycks de snarare ha ökat. Detta hänger samman med att samtidigt som viss produktion kanske flyttas ut till det utländska dotterbolaget, så ökar också efterfrågan på varor och tjänster tillverkade i hemlandet. Merparten av de direktinvesteringar som görs tycks också vara horisontella till sin natur, dvs. de leder till försäljning i värdlandet snarare än till export. Effekten på efterfrågan på arbetskraft i hemlandet kan förväntas vara större när det gäller vertikala direktinvesteringar, eftersom dessa innefattar utlokalisering av arbetsintensiva produktionsmoment till länder med billig arbetskraft.

Hittills har inte inflödet av direktinvesteringar till kandidatländerna blivit så stort som många förväntat sig. Mellan 1991 och 1996 hade sammanlagt endast 38,6 miljarder USD i direktinvesteringar gjorts i de central- och östeuropeiska länderna. I absoluta tal har investeringarna varit störst i Ungern och Polen, följt av Tjeckien. Om vi mäter i per capita-termer ligger Ungern väsentligt högre än de övriga länderna. Ungern följs av Tjeckien och Estland. EU har helt dominerat bland direktinvesteringarna. EU-länderna stod i slutet av 1995 för två tredjedelar av det totala beståndet av utländska direktinvesteringar i regionen. 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 för 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. I per capita-termer är Estland t.o.m. den största mottagaren av svenska direktinvesteringar. Branschstrukturen på direktinvesteringarna är också intressant. Det kan förväntas att spillover-effekterna av de multinationella företagens teknologiska kunskap och know-how är mer betydande i högteknologiska än i traditionella sektorer. De multinationella investeringar som svenska företag gjort i de baltiska länderna har framför allt skett i branscher som livsmedel, dryck och

tobak. I de andra kandidatländerna är situationen annorlunda. Här har investeringar framför allt gjorts inom pappers- och verkstadsindustrin.

Någon egentlig forskning av den ökade förekomsten av multinationella direktinvesteringar till Central- och Östeuropa har inte genomförts. Inom utredningens ram har emellertid vissa intressanta data presenterats. Dessa visar att endast drygt 8 procent av de svenska företagens utlandsproduktion i kandidatländerna exporteras till Sverige, och att bara 27 procent överhuvudtaget exporteras. Detta tyder på att de investeringar som hittills gjorts i kandidatländerna följer det generella mönstret genom att företrädesvis vara av horisontell karaktär. Då det är vertikala investeringar, med stor exportandel, som är förknippade med en fragmenterisering av produktionsprocessen och utflyttning av arbetsintensiva moment, finns hittills således inga starka belägg för att svenska jobb är i fara, ens på kort sikt.

När det gäller effekterna på arbetskraftsefterfrågan i Sverige förväntar vi oss inte några mer betydande effekter. Redan idag är det möjligt för svenska företag att förlägga produktionen till EU-länder med relativt riklig tillgång till lågutbildad arbetskraft (Grekland, Portugal och Spanien). Den stora skillnaden, jämfört med den nuvarande situationen, är att det kommer att finnas länder med relativt billig, högutbildad arbetskraft av typen tekniker och ingenjörer inom unionen. Dessa länder skulle därmed kunna utgöra attraktiva platser för lokaliseringen av viss produktion. Vi bedömer emellertid att effekten av detta på arbetskraftsefterfrågan i Sverige blir liten.

Redan Europaavtalen innebar en betydande liberalisering av kapitalflödena. De utländska företagen gavs inte bara mest-gynnad status, utan skall enligt avtalen t.o.m. behandlas som nationella företag. Det är troligt att ett EU-medlemskap kan leda till betydande ökningar av flödet av direktinvesteringar till kandidatländerna på kort sikt. Medlemskapet hjälper till att skapa den trovärdighet för den ekonomiska politiken som tidigare i mycket saknats.

Dessutom leder ett medlemskap till att tillgången till de viktiga exportmarknaderna i de nuvarande EU-länderna blir säkrare. Detta bör leda till att kandidatländerna får mer av vertikala investeringar än vad som hittills varit fallet, dvs. att de blir mer betydande som bas för export till de nuvarande EU-länderna. Detta kan i sig få en viss negativ effekt på efterfrågan på arbetskraft i väst, men det kommer troligtvis ändå att vara välfärdshöjande för både väst och öst. Dels leder det till att existerande resurser utnyttjas bättre, vilket innefattar en ökad specialisering på forskning och utveckling och andra s.k. huvudkontorsverksamheter i hemländerna i väst, dels kan denna ökade specialisering generera ytterligare samhällsekonomiska intäkter i form av kunskapsöverspillning i hemländerna.

När det gäller i vilken utsträckning direktinvesteringarna kan förväntas öka av ett EU-medlemskap är det svårt att ge kvantitativa uppskattningar. Ett EU-medlemskap kommer att ta bort osäkerheten kring sådana fundamentala faktorer, som huruvida en utländsk investerare kan räkna med att avkastningen, och värdet vid ett eventuellt avvecklande, verkligen tillfaller honom eller henne, och om vilka förutsättningar som gäller för att importera och exportera varor och tjänster. Det verkar rimligt att anta att detta kommer att ha betydande effekter på inflödet av direktinvesteringar i kandidatländerna på kort sikt, medan den långsiktiga effekten troligtvis är mindre. Man kan också konstatera att det i anslutning till tidigare utvidgningar av EU skett betydande inflöden av kapital till de nya medlemsländerna, dock inte helt utan undantag. De tidigare erfarenheterna pekar på betydelsen av inriktningen på de nya medlemsländernas egna politik. 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 länderna däremot utnyttjar EU-medlemskapet för att integrera sina varu- och faktormarknader med Västeuropa kan ökningen av direktinvesteringar bli stor.

Baserat på de samband som råder mellan beståndet av ingående direktinvesteringar, och värdlandets BNP samt BNP per capita, har vi uppskattat den förväntade beståndet för kandidatländerna, dels utan ett EU-medlemskap, dels med ett EU-medlemskap. Det förväntade beståndet utan ett EU-medlemskap kan tolkas som det bestånd länderna skulle ha om de följde mönstret för övriga länder. Enligt våra skattningar skulle beståndet som andel av BNP vara mellan noll och fem procent högre än vad den var 1995 och 1996. Det förväntade beståndet med ett EU-medlemskap kan tolkas på liknande sätt, med den skillnaden att vi utgår från att länderna uppvisar samma positiva skillnad när det gäller beståndet av ingående direktinvesteringar som vi finner för de nuvarande EU-länderna. Enligt våra skattningar skulle beståndet som andel av BNP under dessa förutsättningar vara mellan 5 och 30 procent högre än vad den var 1995 och 1996. Effekten av ett EU-medlemskap i sig uppskattas till en ökning av beståndet av direktinvesteringar motsvarande mellan 3 och 27 procent av BNP. Dessa beräkningar är självfallet mycket osäkra, vilket understryks av att storleken på effekten varierar mycket mellan de olika skattningsmetoder vi använt. De ger ändå en fingervisning om den storleksordning på effekterna vi finner, när vi utgår från de empiriska samband mellan direktinvesteringar, inkomster och EU-medlemskap som råder idag.

11.4 Kort- och medelfristiga välfärdseffekter

För att kunna utvärdera välfärdseffekterna på ett så korrekt vis som möjligt bör man skilja på kortsiktiga, medelfristiga och långsiktiga effekter. Kortsiktiga välfärdsvinster uppstår genom att givna tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt. I en medelfristig analys tillåts också kapitalbeståndet att anpassa sig till den nya situationen. Långsiktiga välfärdsvinster, slutligen, uppstår genom att tillväxtbanan förändras, t.ex. genom att teknikutvecklingen kontinuerligt blir snabbare.

EU-kommissionen hävdar i Agenda 2000 att utvidgningen kommer att innebära betydande vinster inte bara för kandidatländerna utan även för de nuvarande EU-länderna. Dessa förväntas inte bara åtnjuta högre tillväxt utan också högre sysselsättning. Utredningens bedömning avviker i flera avseenden från kommissionens, i synnerhet då det gäller frågan om ökad sysselsättning. Vi förväntar oss inga stora effekter på sysselsättningen. Ökad handel har inga direkta effekter på sysselsättningen. Inte ens om utvidgningen skulle ha positiva tillväxteffekter i väst, kan vi på lite längre sikt förvänta oss en ökad sysselsättning.

På kort sikt påverkas sysselsättningen av konjunkturerffekter. En utvidgning skulle eventuellt kunna ge upphov till sådana effekter, t.ex. som en följd av att handeln ökar. Det är emellertid inte klart i vilken riktning sådana effekter går. Vid given reallön kan sysselsättningen antingen minska eller öka, när exportindustrin expanderar och den importkonkurrerande industrin minskar i omfattning.

På lång sikt bestäms arbetslösheten av arbetsmarknadens funktionssätt genom den s.k. naturliga arbetslöshetsnivån. Endast om utvidgningen skulle påverka arbetsmarknadens funktionssätt kan vi förvänta oss några effekter på den långsiktiga sysselsättningen. Det är emellertid inte troligt att denna påverkas i någon nämnvärd grad.

Migrationen kan ha både positiva och negativa effekter på sysselsättningen i de nuvarande EU-länderna. Utredningen gör emellertid bedömningen att de negativa effekterna kommer att överväga, eftersom delar av arbetsmarknaden riskerar att bli mer reglerad, och genom den sökarbetslöshet som kan uppkomma. Vidare kan arbetslösheten komma att öka, eftersom det finns en risk att den svarta sektorn ökar i omfattning.

Visserligen kan den ökande internationella handeln med CÖEL i viss mån minska fackförningarnas makt vid löneförhandlingar, vilket skulle leda till en bättre fungerande lönebildning. Teoretiska studier har visat på att sådana effekter kan uppkomma genom att en handelsliberalisering ökar konkurrensen också på produktmarknaderna. Det finns då mindre vinster för arbetsgivarna att fördela mellan sig och

löntagarna. Därigenom skapas en press nedåt på lönerna, och sysselsättningen kan öka. Inte ens på längre sikt bör emellertid handeln med de central- och östeuropeiska länderna bli av den omfattningen att några större effekter på sysselsättningen uppstår.

Utredningen bedömer alltså att de sammanlagda effekterna av utvidgningen på arbetslösheten är osäkra, men att flera skäl talar för att den långsiktiga arbetslösheten ökar snarare än minskar. Förändringarna bör emellertid bli mycket små.

Kommer då den ekonomiska välfärden att öka som en följd av utvidgningen? Redan en kvalitativ analys antyder att de kort- och medelfristiga välfärdseffekterna kan förväntas bli positiva både i CÖEL och i nuvarande EU. Inom EU tycks det dock som om effekterna bör bli närmast obetydliga, medan de kan komma att bli betydande för kandidatländerna. Huvudorsaken till detta är att kandidatländerna inte är speciellt viktiga handels- eller investeringspartner för de nuvarande EU-länderna, på grund av att de fortfarande är relativt små ekonomiskt sett (i termer av BNP). De nuvarande EU-länderna är däremot mycket viktiga handelspartner för kandidatländerna.

Endast ett fåtal mer kvantitativt inriktade studier av integrationen mellan CÖEL och EU har presenterats. Dessa har emellertid tenderat att bekräfta den kvalitativa analysen, vilka förutspår små vinster för de nuvarande EU-länderna, men betydligt större vinster för kandidatländerna.

I en studie av Brown et al. (1997), som använder sig av en allmän jämviktsmodell med ofullständig konkurrens på (vissa) varumarknader, undersöks effekterna av ett frihandelsavtal mellan EU och kandidatländerna. Resultaten visar att ett sådant frihandelsområde ger kandidatländerna ganska betydande välfärdsvinster, i storleksordningen 3–5 procent, under förutsättning att alla tullar och icke-tariffära handelshinder tas bort. För de nuvarande EU-länderna däremot, är vinsterna närmast negligerbara. De är dock något större för de före detta EFTA-länderna, men inte heller där motsvarar vinsterna mer än några tiondels procent av BNP.

I denna studie försöker man att beräkna vinsterna av Europaavtalen genom att analysera effekterna av ett frihandelsavtal, när gränskontroller och yttre handelshinder bibehålls. Finns det ytterligare vinster för kandidatländerna av ett fullständigt EU-medlemskap? Medlemskap skiljer sig från Europaavtalen bl.a. genom att just gränskontrollerna tas bort, och genom att en gemensam yttre tullmur, vilken även inkluderar de central- och östeuropeiska länderna, införs. Konsekvenserna av detta är att kostnaderna för handel mellan CÖEL och EU minskar, och att de genomsnittliga tullarna mot omvärlden

sänks i de central- och östeuropeiska länderna. Det senare eftersom kandidatländernas tullar för industrivaror är högre än EU:s.

I en studie av Baldwin, Francois och Portes (1997) modelleras dessa förändringar. Till skillnad från Brown et al., som enbart tar hänsyn till kortsiktiga effekter, tillåter denna studie också att kapitalbeståndet anpassas. Studien bör alltså ses som en medelfristig analys. I de försiktiga beräkningarna uppstår vinsterna framför allt som en konsekvens av handelsliberaliseringen i CÖEL gentemot EU, men också genom lägre handelshinder mot resten av världen. Vinsterna av utvidgningen uppgår då till 1-2 procent av BNP i CÖEL.

I de mindre försiktiga beräkningarna antar Baldwin et al. också att riskpremien på investeringar vid ett medlemskap faller med 15 procent i CÖEL. Därigenom blir effekterna på real BNP också betydligt större i denna grupp av länder, och beräknas motsvara en ökning av real BNP med nästan 19 procent. Visserligen bör de antagna effekterna på riskpremien bara ses som kvalificerade gissningar. Ändå illustrerar analysen en viktig poäng: troligen uppstår de största samhällsekonomiska vinsterna genom investeringseffekter. Från analysen i Baldwin et al. kan man också notera att dessa effekter i de nuvarande EU-länderna är högst negligerbara och motsvarar endast några tiondels procent av BNP.

De mycket begränsade vinsterna i de nuvarande EU-länderna bör ställas mot kostnaderna för en ökad strukturomvandling. Kostnaderna bör inte bli speciellt stora, men är ändå inte helt oviktiga. Enskilda individer, företag och regioner kan drabbas av en ökad importkonkurrensen från länderna i Central- och Östeuropa. På kort sikt bör problemet vara att en ökad export av arbetsintensiva (dvs. lågutbildade), och i viss mån kapitalintensiva varor, slår ut jobb i motsvarande branscher i väst.

Sverige har en något mindre andel av arbetsintensiva branscher än vissa andra EU-länder. Därför kan problemen med en strukturomvandling förväntas bli något mindre här än i t.ex. Sydeuropa. Skillnaderna i branschstruktur jämfört med andra, mer utvecklade EU-länder är emellertid ganska marginella.

Vissa svenska regioner kan emellertid drabbas hårdare än det svenska genomsnittet. Våra beräkningar visar att flera län i Götaland är starkt specialiserade på produktion av arbetsintensiva varor, och att några län i Norrland är starkt specialiserade på kapitalintensiv produktion. Dessa kan komma att drabbas av en viss temporär minskning av arbetstillfällen till följd av utvidgningen.

Omfattningen av den nödvändiga strukturomvandlingen skall emellertid inte överdrivas. På kort sikt kommer handeln i stor omfattning att bli s.k. mellanbranschhandel. Denna skulle i princip

kunna ge upphov till mer betydande problem med strukturomvandlingen. Eftersom handeln på kort sikt blir av så begränsad omfattning kan vi ändå förvänta oss en begränsad strukturomvandling. På längre sikt blir handeln visserligen mer omfattande, men eftersom den då i allt större omfattning blir s.k. inombranschhandel, vilken är förknippad med en mindre omfattande strukturomvandling, bör problemen bli högst begränsade även då. Det finns alltså starka skäl att tro att problemen med strukturomvandlingen inte blir alltför stora. Vi bör emellertid ha en viss beredskap för att via t.ex. arbetsmarknadspolitik och utbildningsåtgärder, möta de problem som ändå kan uppstå.

11.5 Långsiktiga tillväxteffekter

Det är således viktigt att skilja på s.k. engångs- (eller nivå-) effekter på BNP och effekter på den långsiktiga tillväxten. Engångseffekterna behandlades i kapitel 6. I kapitel 7 redogjordes i stället för de långsiktiga tillväxteffekterna, dvs. frågan om den årliga tillväxttakten kommer att öka. EU-kommissionen hävdar t.ex. i sin Agenda 2000 att utvidgningen kommer att påverka tillväxten positivt både i de nuvarande EU-länderna och i kandidatländerna. Är detta en rimlig bedömning?

Även om tillväxt och välfärd inte alltid är helt relaterade till varandra (man kan t.ex. investera mycket och avstå för mycket konsumtion), är det ändå en ökad långsiktig tillväxt som skulle betyda mest för de ekonomiska vinsterna. Även marginella ökningar av den långsiktiga tillväxten kommer efter en tid att få stor effekt på levnadsstandarden. Således blir det mycket viktigt att undersöka sambandet mellan utvidgningen och den långsiktiga tillväxttakten. Denna fråga, jämte ett antal andra frågor, behandlas av David Greenaway i en bakgrundsrapport till utredningen.

Det är svårt att kvantifiera effekterna på den långsiktiga tillväxten av utvidgningen. Potentiellt kan denna dock påverka tillväxten, framförallt genom den internationella handeln eller genom faktorrörlighet. 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. Så kan det t.ex. förväntas att överföringen av nya kunskaper och ny teknologi kommer att gå fortare när handelsrelationerna är av större omfattning.

Av de empiriska studier av sambandet mellan handel och tillväxt som genomförts uppvisar en majoritet av dessa studier ett positivt samband mellan en liberal handelspolitik och ekonomisk tillväxt. Dessa

resultat dras visserligen med en rad statistiska problem, men vi får ändå en antydning om att handel verkligen kan vara tillväxtfrämjande. Även den regionala integrationen i Europa tycks ha bidragit till att öka den ekonomiska tillväxten. Dess effekt tycks inte bara vara statistiskt signifikant utan även ekonomiskt betydelsefull.

Sambandet mellan faktorrörlighet och tillväxt är inte alls 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, och det tycks som om direktinvesteringar kan påverka tillväxten i värdlandet positivt. För att kunna dra nytta av direktinvesteringarna på rätt sätt krävs emellertid att värdlandet är öppet mot omvärlden, har god tillgång på högutbildad arbetskraft och väl fungerande institutioner.

Tidigare erfarenheter kan emellertid inte omedelbart överföras till de central- och östeuropeiska länderna och till EU:s utvidgning. Den europeiska integrationen har tidigare skett mellan högt utvecklade länder. I CÖEL däremot är inkomstnivåerna betydligt lägre. Den andra omständigheten som man måste ta hänsyn till är den transitonsprocess som ännu inte är fullt genomförd i kandidatländerna.

Integration med mer utvecklade länder innebär dock en potential för betydande kunskapsöverföring från de västeuropeiska länderna till CÖEL. Denna aspekt talar därför för att tillväxten blir hög i ett mindre utvecklat land, som öppnar sig mot mer utvecklade länder. Forskningen gör emellertid ett par reservationer. Den första är att för att kunna utnyttja tillväxtpotentialen helt och fullt, krävs tillgång på högutbildad arbetskraft och väl fungerande institutioner. I det första avseendet är förhållandena i CÖEL relativt goda. Den andra reservationen gäller att det förändrade internationella specialiseringsmönstret kan komma att innebära minskad produktion av kunskapsintensiva varor. Om inlärningseffekterna är störst i denna typ av varor kan tillväxten därmed minska. Inte heller detta tycks vara något direkt problem i fallet med de östeuropeiska länderna. På lång sikt förväntar vi oss att de i ökad utsträckning kommer att specialisera sig på produktion av kunskapsintensiva varor.

Empiriska belägg från andra länder under utveckling säger oss att tillväxten i den totala faktorproduktiviteten blir högre vid närmare integration med mer utvecklade länder. Det finns således mycket som talar för att den långsiktiga tillväxttakten i CÖEL kommer att öka som en följd av en ökad integration med Västeuropa. Dessa länder förmodligen att växa fort ändå, bl.a. som en följd av den stora tillväxtpotential som finns på grund av deras goda tillgång på högutbildad arbetskraft. Den stabilitet för nationella och internationella investeringar, som medlemskapet innebär, kommer förmodligen att

vara mycket viktig för säkerställandet av en hög tillväxttakt. En sådan stabilitet kommer att ta lång tid att uppnå för kandidatländerna om inte EU fungerar som en garant för den ekonomiska politiken.

För de nuvarande EU-länderna är det knappast troligt att ökad handel med Central- och Östeuropa kommer att spela en speciellt stor roll för den ekonomiska tillväxten. Handeln kommer inte ens att på relativt lång sikt att bli tillräckligt omfattande för att ge upphov till mer betydande tillväxteffekter. Inte heller andra aspekter av utvidgningen kan förväntas ha några större effekter på tillväxten i de nuvarande EU-länderna. Däremot kan man inte bortse från att när de central- och östeuropeiska länderna växer, och därmed blir en mer betydande integrationspartner, kan tillväxteffekterna av utvidgningen öka något.

11.6 Budgeten, jordbruket och regionalpolitiken

I EU:s budget dominerar utgifter för regional- och jordbrukspolitiken. Båda dessa har varit under debatt, och är sannerligen inte problemfria ens utan en utvidgning. Problemen förstärks emellertid av denna. Anledningen är att kandidatländerna är fattiga, och att jordbruket är viktigt i dessa länder. Kandidatländerna har så låg nationalinkomst att EU:s BNP per capita kommer att falla med 25 procent om samtliga blir medlemmar. Den andel av befolkningen som sysslar med jordbruk motsvarar i kandidatländerna 22 procent. Motsvarande andel i nuvarande EU är omkring fem procent.

I tidigare bedömningar hävdades därför att utvidgningen skulle tvinga fram stora förändringar av regional- och jordbrukspolitiken, för att kunna ta upp CÖEL som medlemmar. Senare studier på detta område gör något annorlunda bedömningar.

Det finns flera skäl till att bedömningarna av budgetkostnaderna förändrats. Det första är att både EU:s jordbruks- och regionalpolitik är under förändring. Genom den s.k. MacSharry-reformen närmade sig priserna på jordbruksprodukter världsmarknadspriserna, och ytterligare förändringar i denna riktning planeras av kommissionen i Agenda 2000, även om dessa reformer innebär att budgetkostnaderna för utvidgningen kan komma att öka. Regionalpolitiken kommer också att förändras i viss grad enligt Agenda 2000.

Det andra skälet 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 regionalpolitiken i kandidatländerna skall öka endast

gradvis. Framför allt skall 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 skulle överstiga detta nya tak med god marginal, innebär denna nya regel betydande besparingar. På det jordbrukspolitiska området kommer inte bönderna i CÖEL att få ta del av det direkta inkomststödet.

Det tredje skälet till den förändrade bedömningen gäller kandidatländernas jordbruksproduktion. Denna föll dramatiskt de första åren efter 1989. Tidigare prognoser antog att jordbruksproduktionen skulle återgå till tidigare nivåer relativt snabbt, men detta verkar nu vara en orealistisk bedömning, åtminstone på medellång sikt. En anledning till detta är att privatiseringen av jordbruksmark gett upphov till en ineffektiv produktionsstruktur, karaktäriserad av alltför små enheter.

Vi anser därför inte att det är nödvändigt att drastiskt reformera jordbruks- eller regionalpolitiken för att kunna genomföra utvidgningen. Däremot skulle processen underlättas av en reformering av i synnerhet jordbrukspolitiken.

Budgeteffekter måste också särskiljas från effektivitetseffekter. Den gemensamma jordbrukspolitiken är otvetydigt förknippad med låg effektivitet. En reformering av jordbrukspolitiken skulle därmed vara klart positiv ur en effektivitetssynpunkt, och skulle leda till betydande välfärdsvinster både i de nuvarande EU-länderna och i de central- och östeuropeiska länderna.

På lång sikt tror vi också att mer grundläggande förändringar av jordbrukspolitiken blir nödvändiga också av andra skäl. Kommissionens förslag om att bönderna i kandidatländerna vid inträde i unionen inte skulle få tillgång till direkt inkomststöd skulle antagligen inte hålla på längre sikt. När väl de nya medlemmarna blivit integrerade och fått makt i unionen kommer de att kräva att de också får ta del av det direkta inkomststödet. Det finns därför en betydande risk för att utgifterna för jordbruksstödet på lite längre sikt kan öka, och att det efter år 2006 kan bli svårt att behålla budgetramarna på 1,27 procent av unionens totala BNI.

Också på kort sikt finns det emellertid orosmoln på det jordbrukspolitiska området. Ökningen av den central- och östeuropeiska jordbrukspolitiken, som införandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i de central- och östeuropeiska länderna (som t.ex. Polen) innebär, kan komma att få negativa miljöeffekter, som också kan drabba andra EU-länder, i synnerhet Sverige.

Man kan också ifrågasätta om inte flera medlemsländer, däribland Frankrike och Tyskland, kommer att motsätta sig även de relativt små förändringar av jordbrukspolitiken som kommissionen föreslår. Vidare

kan de höga livsmedelspriserna, som blir en följd av införandet av CAP, att få klart negativa fördelningspolitiska effekter i kandidatländerna.

Även på det regionalpolitiska området kan det bli svårt att genomföra de förändringar som kommissionen föreslår. Eftersom den genomsnittliga inkomsten i unionen kommer att falla betydligt när de nya länderna tas upp som medlemmar, förlorar en hel del regioner i Sydeuropa det s.k. Mål 1 stödet. Sydeuropeiska länder som Spanien och Portugal kan komma att motsätta sig detta.

Vår slutsats är att man på kort sikt kan klara utvidgningen av EU till Central och Östeuropa utan alltför stora budgeteffekter. Utan relativt långtgående förändringar av regional- och jordbrukspolitiken kan emellertid budgetkostnaderna på lite sikt komma att öka. Än viktigare är de negativa samhällsekonomiska effekter, som i synnerhet den gemensamma jordbrukspolitiken resulterar i.

Vi anser emellertid att den svenska regeringen i detta skede inte bör ställa för stora krav på en reformering av jordbrukspolitiken. Eftersom de länder som vill behålla CAP i dess nuvarande form generellt inte anser att utvidgningen är en speciellt viktig fråga (t.ex. Frankrike), riskerar krav på jordbruksreformer att fördröja utvidgningen. Rimligtvis måste utvidgningen vara av större vikt än de samhällsekonomiska förluster som CAP ger upphov till.

11.7 EMU och utvidgningen

Kapitel 9 ägnades åt en relativt kort analys av EMU och utvidgningen. Anledningen till detta är att den s.k. EMU-utredningen nyligen gjort en mycket bra genomgång av den allmänna teorin för valutaunioner.

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. Tanken om en gemensam europeisk valuta har inte bara ekonomiska dimensioner. De politiska aspekterna är också mycket viktiga, kanske än viktigare än de rent ekonomiska. I synnerhet kan införandet av en gemensam valuta få politiska effekter i Central- och Östeuropa. I utredningen begränsar vi oss dock enbart till en diskussion av de ekonomiska effekterna av EMU.

De mikroekonomiska vinsterna av en gemensam valuta är entydiga, men empiriska studier tyder på att vinsterna ändå i kvantitativ mening är begränsade, och endast uppgår till några promille av de nuvarande EU-ländernas BNP. Det är emellertid inte omöjligt att effektivitetsvinsterna blir något större i kandidatländerna. Orsaken är att

transaktionskostnaderna kan förväntas bli högre i kandidatländerna, eftersom det finansiella systemet där är relativt utvecklat. Detta kan möjligtvis 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 vanligtvis finns i kandidatländerna.

Utredningens bedömning är emellertid också att de potentiella riskerna med EMU är betydligt större för kandidatländerna. Kandidatländernas industristruktur är olik den i de nuvarande medlemsländerna. Vi vet inte heller vilka förändringar i kandidatländernas industristruktur som kommer att ske de närmaste åren. Dessa kan bli ganska dramatiska. Vår bedömning är att det i kandidatländerna 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 kandidatländerna. Även för de nuvarande medlemsländerna skulle EMU-projektet kunna bli mer riskfyllt. Utredningen delar därför den bedömning som kommissionen i Agenda 2000 gör om att det inom överskådlig tid inte är lämpligt att kandidatländerna också tar del i EMU. Vi tror inte heller att det inom de närmaste åren är lämpligt med fasta växelkurser i de central- och östeuropeiska länderna, eftersom förändringar i de nominella växelkurserna kan vara nödvändiga för att man skall anpassa sig till de förändringar som är förknippade med transitionen och den ökande integrationen med Västeuropa.

11.8 Ekonomisk politik och politisk ekonomi i kandidatländerna

Detta avsnitt ägnas åt att beskriva det ekonomiska läget i kandidatländerna, och åt att diskutera hur den ekonomiska politiken i dessa länder kan komma att utvecklas med och utan ett EU-medlemskap. Vår utgångspunkt är 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 typer. Det första är att kandidatländerna ska vara marknadsekonomier. Det andra att länderna har en förmåga att kunna konkurrera på den inre

marknaden. För det tredje krävs en förmåga att kunna anpassa sig till den inre marknadens regelverk.

Medan det första och det tredje kriteriet är rimliga går detta inte att avgöra om kriteriet som bygger på förmågan att kunna konkurrera på den inre marknaden är rimligt. Ett centralt tema i nationalekonomi är teorin om komparativa fördelar. Från denna teori är det uppenbart att alla länder har komparativa fördelar i någon form av produktion och därmed, vid rätt växelkurs, kommer att kunna konkurrera i en situation med frihandel, alldeles oberoende av produktivitetsnivån.

Eftersom det andra kriteriet, om förmåga att konkurrera på den inre marknaden, bygger på en missuppfattning, kan knappast någon bedömning av kommissionens skrivningar på denna punkt göras. Utvärderingen av hur långt länderna har kommit i sin strävan att bli marknadsekonomier verkar emellertid 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 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 kommissionen att förhandlingar skulle inledas med Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Vi är av den uppfattningen att det verkar vara rätt länder som ingår i den första förhandlingsomgången.

Ett andra tema i kapitel 10 är 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. sett tendenser till ökad protektionism.

Resultatet av medlemskapsförhandlingarna kommer säkerligen att medföra förändringar av den ekonomiska politiken. Vid ett medlemskap binds vissa delar av denna fast, exempelvis blir den yttre handelspolitiken och konkurrenspolitiken gemensam med de andra EU-ländernas. Försenade eller uteblivna medlemskap innebär emellertid knappast ett *status quo*. Det är tvärtom av stort intresse att fråga sig om

reformtakten i kandidatländerna kommer att bli högre vid ett medlemskap eller vid ett fortsatt utanförstående.

Det har på flera håll betonats att möjligheten till medlemskap har haft betydelse för de ekonomiska reformerna i Central- och Östeuropa. Utredningen beställde därför en bakgrundsrapport på detta tema av Erik Berglöf och Gerard Roland, i vilken det finns flera intressanta aspekter av denna fråga. Kandidatländerna har reformerat sina ekonomier snabbare än andra f.d. planekonomier, även om det inte är helt uppenbart åt vilket håll orsakssambandet går. Kandidatländerna har blivit kandidater genom att de redan från början reformerade sina ekonomier relativt snabbt. Möjligheterna till ett EU-medlemskap påverkar dock positivt reformtakten i dessa länder.

EU har således fungerat som ett "yttre ankare" för ekonomiska förändringar. Trots motstånd från inhemska särintressen har åtgärder kunnat genomföras med hänvisning till EU:s krav. Man kan hävda att möjligheterna för EU att påverka politiken i kandidatländerna är som störst innan kandidatländerna blir medlemmar, eller kanske t.o.m. innan förhandlingarna inleds. Erfarenheter från t.ex. Grekland visar på svårigheten att efter medlemskapet påverka de delar av den ekonomiska politiken som inte direkt fastställs vid ett medlemskap.

Enligt detta synsätt får själva genomförandet av medlemskapsförhandlingarna stor betydelse. En aspekt på frågan är önskvärdheten i en gemensam förhandlingsstart. Det är inte uppenbart att den fortsatta reformtakten blir högst i de länder som först kommer att inleda medlemskapsförhandlingar med EU. Inte heller är det uppenbart 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 att bli EU-medlemmar kan däremot ha mindre incitament till fortsatta reformer.

Det är emellertid inte nödvändigt att länder som befinner sig längre ifrån ett medlemskap svarar genom att reformera sina ekonomier. Både politiker och väljare kan i stället komma att bli mer fientligt inställda till EU. Reaktionen skulle därför kunna bli att fortsatta reformer upplevdes 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 inom en snar framtid förväntas bli medlemmar, och länder som får vänta längre, bibehåller incitamenten till fortsatta reformer. För den första gruppen gäller att medlemskapet

även fortsättningsvis förbinds med reformer, medan den andra gruppen får klart för sig att snabba reformer kraftigt kan öka takten i förberedelserna för medlemskap. Om detta talar för en gemensam förhandlingsstart eller inte är inte helt lätt att avgöra.

11.9 Är utvidgningen bra?

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

Redan Europaavtalen innebär att resursallokeringen i EU-länderna förbättras. Valfärdsvinsterna av detta motsvarar emellertid knappast mer än några tiondelars procent av BNP. Ett fullvärdigt EU-medlemskap för kandidatländerna resulterar också till viss del i ytterligare förbättrad resursallokering i de nuvarande EU-länderna. Denna påverkan blir emellertid inte så stor. Om hänsyn också tas till nettoutbetalningarna via EU:s budget till kandidatländerna är det inte säkert att det på kort sikt sammantaget blir några välfärdsvinster av den utökade integration som en utvidgning innebär.

Å andra sidan blir kostnaderna för utvidgningen inte heller så stora. De samhällsekonomiska kostnaderna för ökad strukturomvandling verkar inte bli speciellt stora för majoriteten av regionerna och länderna inom EU, även om vissa problem för de regioner och länder som är starkt specialiserade på arbetsintensiv produktion kan uppstå. Kostnaderna via EU:s budget blir t.ex. inte heller så stora som tidigare förutspåts. Det verkar också möjligt att inkorporera kandidatländerna i den gemensamma regional- och jordbrukspolitiken. En utvidgning skulle ur budgetsynpunkt emellertid underlättas av en reformering av framför allt jordbrukspolitiken. En sådan förändring skulle också få positiva välfärdseffekter.

Ingenting tyder på att utvecklingen i Sverige kommer att bli särskilt annorlunda än den i flertalet andra EU-länder. Valfärdsvinsterna kommer att bli ganska marginella (men kanske ändå något högre än för EU:s genomsnitt, eftersom vi ligger ganska nära stora kandidatländer). 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 till godo. För Sverige som helhet bör inte heller

strukturuomvandlingen 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 större också på kort sikt. Handeln med EU är redan nu av avgörande betydelse, och dess betydelse kommer att bli än större. Fullföljandet av Europaavtalen innebär att välfärden ökar. Ett avskaffande av återstående handelshinder och av gränskontroller genom fullvärdigt medlemskap innebär att handelsvinsterna ökar ytterligare. Viktigast är kanske trots allt den stabilitet som medlemskapet innebär, och som kommer att ge effekter på investeringarna i CÖEL, framför allt på de investeringar som kommer genom multinationella företag. Dessa effekter är dock svåra att kvantifiera.

Den långsiktiga tillväxten förväntas också öka i de central- och östeuropeiska kandidatländerna, bl.a. genom den ökade handeln och genom direktinvesteringar från EU-länderna. Visserligen är det inte helt enkelt att särskilja effekterna av ett fullvärdigt EU-medlemskap från den liberalisering som redan skett genom de s.k. Europaavtalen. Att försöka kvantifiera dessa ytterligare vinster är svårt. Det ska emellertid inte skymma det faktum att fullvärdigt medlemskap troligtvis kommer att ge vinster utöver dem som uppstår genom Europaavtalen.

På ett par decenniers sikt kan de konventionella välfärdsvinsterna av utvidgningen också bli mycket mer betydande i de nuvarande EU-länderna. Redan som en följd av att transitionen fullföljs, beräknas tillväxten i de central- och östeuropeiska länderna bli hög. Med Europaavtalen och med fullvärdigt medlemskap, förväntas nationalinkomsten öka ytterligare, både genom nivå- och genom tillväxteffekter.

Det intressanta är att de långsiktiga välfärdsvinsterna i de nuvarande EU-länderna troligtvis kan uppkomma utan några större samhällsekonomiska kostnader, som en följd av en snabbt ökande strukturuomvandling. Anledningen är delvis att handeln endast ökar gradvis, beroende på ökade inkomster i CÖEL, och inte på en gång. Det finns därför utrymme för en gradvis och relativt långsam anpassning av industristrukturen. Den andra anledningen är att de central- och östeuropeiska ländernas handel med de nuvarande EU-länderna gradvis kommer att gå mot ökad inombranschhandel i relativt kunskapsintensiva varor, en handel som i mindre utsträckning än mellanbranschhandel kräver strukturuomvandling.

De relativt marginella kortsiktiga välfärdseffekterna på de nuvarande EU-länderna, Sverige inkluderat, betyder emellertid knappast att frågan är ointressant ens ur detta perspektiv. Ett annat skäl för utvidgningen är att allt som kan påverka den ekonomiska

utvecklingen positivt i de central - och östeuropeiska länderna 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 t.ex. flyktingströmmar och säkerhetspolitisk instabilitet. En sådan situation skulle kunna få betydande indirekta samhällsekonomiska kostnader. Dessa är visserligen svårare att bedöma men är kanske minst lika viktiga som andra samhällsekonomiska effekter.

Sambandet mellan säkerhetspolitik, demokrati och ekonomisk utveckling är visserligen inte ett område som är speciellt väl utforskat. Mycket tyder emellertid på att en hög materiell levnadsstandard är en viktig förutsättning för stabila demokratier. Det verkar också rimligt att anta att en stabil demokratisk utveckling i Central- och Östeuropa bör leda till mindre säkerhetspolitiska spänningar mellan Sverige och andra närliggande länder, än en situation där den demokratiska utvecklingen är mer osäker. Eftersom vi har funnit att den ekonomiska utvecklingen i CÖEL sannolikt blir bättre genom ett EU-medlemskap finns således även säkerhetspolitiska vinster att hämta av utvidgningen för Sverige och de andra EU-länderna. Detta kan också ge indirekta samhällsekonomiska vinster för dessa länder.

Även miljömässiga vinster kan komma att uppstå som en följd av utvidgningen. Ett strängare regelverk kommer att tillämpas i CÖEL efter inträdet. Stöd från EU kan också bidra till förbättring av miljön både i CÖEL och i närliggande länder, för Sveriges del t.ex. utsläpp i Östersjön. Det finns emellertid också effekter av utvidgningen som inte är helt positiva för miljön, som t.ex. införandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, och det faktum att ekonomisk tillväxt i inledningskedet kan leda till sämre miljö (se t.ex. Grossman och Krueger, 1995).

Ett intressant tankeexperiment (tidigare framfört av Baldwin, Francois och Portes, 1997) är att tänka sig hur mycket västeuropeiska länder före murens fall hade varit beredda att betala för de förändringar som vi nu får mer eller mindre gratis, och som på längre sikt också är förknippade med direkta ekonomiska vinster. Slutligen kan det också finnas ett mer altruistiskt intresse för Sverige och EU att bidra till utvecklingen av Central- och Östeuropa. Det finns knappast skäl till att utvecklingen i dessa länder borde ha lägre prioritet än utvecklingen i tredje världen, där Sverige och andra EU-länder satsar betydande ekonomiska resurser. I fallet med de central- och östeuropeiska länderna är det emellertid inte förenat med några samhällsekonomiska kostnader för Sverige. Att utvidgningen verkligen kommer till stånd är således ett viktigt svenskt intresse.

Referenser

- Aasland (1996), "Latvia: The Impact of the Transformation", The NORBALT Living Conditions Project, FAFO Report No 188, Falch Hurtigtrykk.
- Agell, J (1992), "Det svenska skattesystemet", i Södersten, B (red), *Den offentliga sektorn*, SNS Förlag, Stockholm.
- Agell, J (1996), "Why Sweden's Welfare State Needed Reform", *Economic Journal*, 106: 1760–1771.
- Agell, J & P Lundborg (1995), "Theories of Pay and Unemployment: Survey Evidence from Swedish Manufacturing Firms", *Scandinavian Journal of Economics*, 97: 295–307.
- Akerlof, G A, Andrew, K, Rose, K J L, Hessenius Y & H Hessenius (1991), "East Germany in from the Cold: the Economic aftermath of Currency Union", *Brooking Papers on Economic Activity*, 1: 1–105.
- Aldcroft, D H & S Morewood (1995), "Economic Change in Eastern Europe since 1918", Edward Elgar, England.
- Andersen, T (1996), "Fiscal Policy in the EMU and Outside", underlagsrapport till EMU-utredningen.
- Andersen, T & Sörensen, J (1993), "Will Product Market Integration Lower Unemployment", i Fagerberg, J & L Lundberg (red), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Avebury, Aldershot.
- Andersson, K, & R Tyers (1993), "Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare", *CEPR Discussion Paper* No 829.
- Anderson, K & R Tyers (1995), "Implications of the EC Expansion for European Agriculture Policies, Trade and Welfare", i Baldwin, R, Haaparanta, P & J Kiander (red), *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bajo, O & S Sosvilla (1992), "Inversion Directa Extranjera en Espana", *Moneda y Credito*, No 194.
- Baldwin, R (1989), "The Growth Effects of 1992", *Economic Policy*, 9: 247–281.

- Baldwin, R (1991), "Economic growth in a cross-section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-44.
- Baldwin, R (1992a), "The Economic Logic of EFTA Countries joining the EEA and the EC", *EFTA Occasional Paper* No 41, Geneva.
- Baldwin, R (1992b), "Measurable Dynamic Gains from Trade", *Journal of Political Economy*, 100: 162-174.
- Baldwin, R (1992c), "An Eastern enlargement of EFTA: Why the East should join and the EFTAs should want them", *CEPR Occasional Paper* No 10.
- Baldwin, R (1993), "The potential for trade between the countries of EFTA and Central and Eastern Europe", *EFTA Occasional Paper* No 44, Geneva.
- Baldwin, R (1994), "Towards an Integrated Europe", CEPR, London.
- Baldwin, R, et al. (1992), "Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement", *Monitoring European Integration*, 3, CEPR, London.
- Baldwin, R & A Venables (1995), "Regional Economic Integration", i Grossman, G M & K Rogoff, *Handbook of International Economics*, Elsevier, Amsterdam.
- Baldwin, R E & J F Francois (red) (1996), "Dynamic Issues in Applied Commercial Policy Analysis", Cambridge University Press, Cambridge.
- Baldwin, R & E Seghezza (1996a), "Growth and European Integration: Towards an Empirical Assessment", Stencil, Graduate Institute of International Studies, University of Geneva.
- Baldwin, R & E Seghezza (1996b), "Trade-Induced Investment-Led Growth", *NBER Working Paper* No 5582.
- Baldwin, R, Francois, J, & R Portes (1997), "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, 24: 125-176.
- Barrell, R & N Pain (1996), "An Econometric Analysis of US Foreign Direct Investment", *Review of Economics and Statistics*, 78: 200-220.
- Barell, R & N Pain (1997), "Trade Restraints and Japanese Direct Investment Flows", under publicering i *European Economic Review*.
- Barro, R J (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-443.
- Bauer, T & K F Zimmerman (1997), "Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Bean, C (1993), "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, 32.
- Begg, D, Danthine, J P, Grilli, V, Haaland, J, Neuman, M, Norman, V, Venables, A & Winters, A (1992), "Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement", *Monitoring European Integration*, CEPR, London.
- Bergstrand, J (1988), "A Hecksher-Ohlin Approach to the Gravity Model", *American Economic Review*.
- Bergstrand, J (1989), "The Generalized Gravity Equation, Monopolistic Competition and the Factor-proportions Theory in International Trade", *The Review of Economics and Statistics*, 71: 143-53.
- Berman, E, J, Bound, J & Z Griliches (1994), "Changes in the Demand for Skilled Labour Within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *Quarterly Journal of Economics*, 109: 367-398.
- Biterman, D (1993), "Immigrant Housing Careers," (stencil) Bygghöghskningsrådet, Stockholm.
- Black, S W & M Moersch (1997), "Investment and its Financing During the Transition in Central and Eastern Europe", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blanchard, O J & L F Katz, (1992), "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- *Bleany, M (1994), "Economic Liberalisation in Eastern Europe: Problems and Prospects", xxxx
- Blomskog, S & L Schröder (1997), "Labour Market Entry, Vocational Training, and Mobility in the Young Workforce in Sweden 1950-1991", Doctoral dissertation, Swedish Institute for Social Research, 27.
- Blomström, M & A Kokko (1996), "Multinational Corporations and Spillovers", Handelshögskolan i Stockholm, Working Paper No 99.
- Blomström, M & A Kokko (1997), "Regional Integration and Foreign Direct Investment", *NBER Working Paper* no. 6019.
- Blomström, M & R E Lipsey (1991), "Firm Size and Foreign Operations of Multinationals", *Scandinavian Journal of Economics*, 93: 101-107.
- Blomström, M & H Persson (1983), "Foreign Investment and Spillover Efficiency in an Underdeveloped Economy: Evidence from the Mexican Manufacturing Industry", *World Development*, 1: 493-501.

- Bond, D & L R Klein (1985), "The Global Environment and its Impact on Soviet and East European Economies", i Saunders, C (red), *East-West Trade and Finance in the World Economy: A New Look for the 1980s*, the Vienna Institute for Comparative Economic Studies, MacMillian, London.
- Borjas, G (1994), "The Economics of Immigration," *Journal of Economic Literature*, 32: 1667-1717.
- Bosworth, B (1997), "Comment to Bauer and Zimmerman", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brainard, S L (1993a), "A Simple Theory of Multinational Corporations and Trade with a Trade-off between Proximity and Concentration". *NBER Working Paper* No 4269.
- Brainard, S L (1993b), "An Empirical Assessment of the Factor Proportions Explanation of Multinational Sales", *NBER Working Paper* No 4583.
- Brainard, S L (1997), "An Empirical Assessment of the Proximity-Concentration Trade-off between Multinational Sales and Trade", *American Economic Review*, 87: 520-544.
- Brainard, S L & D A Riker (1997), "U.S. Multinationals and Competition from Low Wage Countries", *NBER Working Paper* No 5959.
- Braunerhjelm, P, Ekholm, K, Grundberg, L, & P Karpaty (1996), "Swedish Multinational Corporations: Recent Trends in Foreign Activities", *IUI Working Paper* No 462.
- Bromée P, Bäcklund A-K, Lundh, C & R Ohlsson (1996), "Varför sitter 'brassen' på bänken?", SNS förlag, Stockholm.
- Brown, D et al. (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.
- Brühlhart, M & Torstensson, J (1996), "Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union", *CEPR Discussion Paper* No 1435.
- Caves, R E (1974), "Multinational Firms, Competition, and Productivity in Host-Country Markets", *Economica*, 38: 1-27.
- Caves, R E (1996), "Multinational Enterprise and Economic Analysis", 2:a upplagan, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cecchini Report [1988], "The European Challenge 1992", Gower Press, Aldershot.

- CEPR (1990), "*Monitoring European Integration: The Impact of Eastern Enlargement*", CEPR Annual Report, London.
- CEPR (1992), "*Making the Association process work*", Occasional Paper No 11, London.
- Csikós-Nagy, B & D G Young (red) (1986), "*East-West Economic Relations in the Changing Global Environment*", MacMillan, London.
- Clegg, J (1987), "*Multinational Enterprise and World Competition*", Macmillan, London.
- Coe, D T & E Helpman [1995], "International R&D Spillovers". *European Economic Review*, 39: 859–887.
- Coe, D, Helpman, E & A Hoffmaister (1995), "North-South Research and Development Spillovers", *NBER Working Paper* No 5048.
- Coe, D T & E Moghadam (1993), "*Capital and Trade as Engines of Growth in France*", *IMF Staff Paper*, 40: 542–566.
- Collins, S and D Rodrik (1991), "*Eastern European and the Soviet Union in the World Economy*", Institute for International Economics, Washington, DC.
- Commision of the European Communities (1988), "The Economics of 1992", *European Economy*, No 35, (known as the Cecchini Report).
- Courchene, T et al. (1993), "Stable Money – Sound Finances", *European Economy*, No 53.
- Csaba, L (1995), "The Political Economy of Trade Regimes in Central Europe", i Winters, A (red), *Foundations of an Open Economy: Trade Laws and Institutions for Eastern Europe*, CEPR, London.
- Culem, C G (1988), "The Locational Determinants of Direct Investment among Industrialized Countries", *European Economic Review*, 32: 885–904.
- Dahl, L & Torstensson, J (1996), "Sverige och den inre marknaden", *Ekonomisk Debatt*, 24: 565–575.
- De New, J P & K Zimmermann (1994), "Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Analysis", *Journal of Population Economics*, 7: 177–92.
- Dollar, D [1992], "Outward-Oriented Economies Really Do Grow More Rapidly". *Economic Development and Cultural Change*, 40: 531–544.
- Drabek, Z (1997), "Regional and Sub-Regional Integration in Central and Eastern Europe: An Overview", i Teunissen, J J (red), *Regionalism and the Global Economy*, Fondad, The Hague.

- Driffill, J & F van der Ploeg (1995), "Trade Liberalisation with Imperfect Competition in Goods and Labour Markets", *Scandinavian Journal of Economics*, 97: 223–244.
- Dunning, J H (1977), "Trade, Location of Economic Activity and the Multinational Enterprise: a Search for an Eclectic Approach", i B. Ohlin, P O Hesselborn & P M Wijkman (red), *The Allocation of Economic Activity*, Macmillan, London.
- Eatwell, J, Ellman, M, Karlsson, M, Nuti, D M, & J Shapiro (1997), "Not Just Another Accession: The Political Economy of EU Enlargement to the East", European Forum, London.
- Edin, P A & B Holmlund (1992), "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning", *Ekonomisk debatt*, 21: 31–45.
- Edwards, S [1993], "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries". *Journal of Economic Literature*, 31: 1358–1393.
- Ekberg, J (1983), "Inkomsteffekter av invandring", Acta Wexionensia, Serie 2, *Economy & politics*, Högskolan i Växjö.
- Ekholm, K (1995), "Multinational Production and Trade in Technological Knowledge", Lund Economic Studies No 58.
- Ekholm, K (1997a), "Proximity Advantages, Scale Economies and the Choice Between Exports and Affiliate Production", i Braunerhjelm, P & K Ekholm, *The Geography of Multinationals*, under publicering, Kluwer Academic Publishers.
- Ekholm, K (1997b), "Eastern Enlargement and Foreign Investment in Eastern Europe", stencil, IUI, Stockholm.
- Ekholm, K & J Torstensson (1989), "Svensk handelspolitik i ljuset av en ny handelsteori", *Ekonomisk Debatt*, 17: 431–442.
- Ethier, W & H Horn (1984), "A New Look at Economic Integration", i Kierzkowski, H (red), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford University Press, Oxford.
- EU (1997a), "Agenda 2000: 1. For a Stronger and Wider Union", Bryssel.
- EU (1997b), "Agenda 2000: 2. The Challenge of Enlargement", Bryssel.
- EU (1997c), "European Union Direct Investment Yearbook 1996", Office for Official Publications in the European Communities, Luxemburg.
- Faini, R, & R Portes (1995), "Opportunities Outweigh Adjustment: The Political Economy of Trade with Central and Eastern Europe", i Faini, R & R Portes (red), *EU Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*, CEPR, London.

- Falvey, R (1981), "Commercial Policy and Intra-Industry Trade", *Journal of International Economics*, 11: 495–511.
- Fingleton, J, Fox, E, Neven, D & P Seabright (1995), "*Competition Policy and the Transformation of Central Europe*", CEPR.
- Fishwick, F (1981), "*Multinational Companies and Economic Concentration in Europe*", Farnborough, Gower.
- Flam, H (1982), "*Growth, Allocation and Trade in Sweden. An Empirical Application of the Heckscher-Ohlin Theory*", Institute for International Economic Studies, Monograph series No 12, Stockholm.
- Flam, H (1992), "Product Markets and 1992: Full Integration, Large Gains?", *Journal of Economic Perspectives*, 6: 7–30.
- Flam, H (1994), "Technical Development, Competition from Low-Wage Economies and Low-Skilled.
- Flam, H & E Helpman (1987), "Industrial Policy under Monopolistic Competition", *Journal of International Economics*, 22: 79–102.
- Flam, H & Horn, H (1991), "Utrikeshandel och ekonomisk tillväxt", i Bergman, L, m.fl. (red), *Ekonomisk tillväxt och utveckling*, SNS Förlag, Stockholm.
- Flam, H, Gottfries, N & Horn, H, [1994], "Grundlösa siffror i EU-konsekvensutredningen", *Ekonomisk Debatt*, 22: 647–650.
- Francois, J F, MacDonald, B & H Nordström (1995), "Assessing the Uruguay Round", i Martin, W & A Winters (red), *The Uruguay Round and the Developing Economics*, World Bank Discussion Paper No 201.
- Frankling, M (1992), "*The EC Budget: Realism, Redistribution and Radical Reform*", Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper No 42, London.
- Gasiorek, M, Smith, A & A J Venables [1992], "Completing the Internal Market in the EC", i Winters, L A & A G Venables (red), *European Integration: Trade and Industry*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gavelin, L (1983), "Determinants of the Structure of Swedish Foreign Trade in Manufactures 1968–79", *Scandinavian Journal of Economics*, 85: 485–498.
- Glasmachar, V & N Stern (1996), "Round Table on Eastwards Enlargement of the EU", *Economics of Transition*, 4.
- Globerman, S (1979), "Foreign Direct Investment and 'Spillover' Efficiency Benefits in Canadian Manufacturing Industries", *Canadian Journal of Economics*, 12: 42–56.
- Grabbe, H & K Hughes (1996), "The Impact of Enlargement on EU Trade and Industrial Policy", i Redmond, J & G Rosenthal

- (red), *Enlargement of the European Union: Past, Present and Future*, forthcoming.
- Graziani, G (1993), "Trade Patterns and Comparative Advantages of Central and Eastern Europe with EC Countries", i Gács, J & G Winckler (red), *International Trade and Restructuring in Eastern Europe*, IIASA, Luxemburg.
- Greenaway, D (1983), *International Trade Policy: From Tariffs to the New Protectionism*, Macmillan, London.
- Greenaway, D & C Milner (1986), *The Economics of Intra-Industry Trade*, Basil Blackwell, Oxford.
- Greenaway, D & Milner, C (1987), "Intra-Industry Trade: Current Perspectives and Unresolved Issues", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130: 77–100.
- Greenaway, D & J Torstensson (1997), "Back to the Future: Taking Stock on Intra-Industry Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv*, under publiceing.
- Grossman, G & E Helpman (1991), *Innovation and Growth in the World Economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Grossman, G & A Krueger (1995), "Economic Growth and the Environment", *Quarterly Journal of Economics*, 110: 353–77.
- Grubel, H G & P J Lloyd (1975), *Intra Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, MacMillian, London.
- Haaland, J et al. (1987), "VEMOD: A Ricardo–Heckscher–Ohlin–Jones Model of World Trade", *Scandinavian Journal of Economics*, 89: 251–270.
- Haaland, J & V Norman (1992), "Global Production Effects of European Integration", i Winters, L A & A Venables (red), *European Integration: Trade and Industry*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Haaparanta, P (1996), "Competition for Foreign Direct Investments", *Journal of Public Economics*, 63:141–153.
- 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, no 2, CEPR, London.
- Halpern, L (1995), "Comparative Advantage and Likely Trade Pattern of the CEECs", i Faini, R & R Portes (red), *EU Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*, CEPR, London.
- Hamilton, C and L A Winters (1992), "Opening up International Trade with Eastern Europe", *Economic Policy*, 14: 77–116.

- Hanson, G H (1996), "Localization Economies, Vertical Organization, and Trade", *American Economic Review*, 86: 1266–1278.
- Hanson, G (1997), "Increasing Returns, Trade and the Regional Structure of Wages", *Economic Journal*, 107: 113–133.
- Hansson, P (1991), "Determinants of Intra-Industry Specialisation in Swedish Foreign Trade", *Scandinavian Journal of Economics*, 93: 391–406.
- Hansson, P (1992), "The Discipline of Imports: The Case of Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, 94: 589–598.
- Hansson, P (1993), "The Effects of Trade Barriers on Domestic Market Performance-Evidence from the Swedish and Norwegian Manufacturing Industries", i Fagerberg, J & L Lundberg (red), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Avebury, Aldershot.
- Hansson, P (1997), "Trade, Technology and Changes in Employment of Skilled Labour in Swedish Manufacturing", i Fagerberg, J, Hansson, P, Lundberg, L & A Melchior (red), *Technology and International Trade*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hansson, P, Kraft, K, & L Lundberg (1992), "Internationalisering och produktivitet", *Ekonomisk Debatt*, 20: 39–52.
- Hansson, P & L Lundberg (1995), "Från basindustri till högteknologi?", *Svensk näringsstruktur och strukturpolitik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hellvin, L & J Torstensson (1991), "Factor Proportions in East-West Trade: The Case of Finland & Sweden", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 152: 380–389.
- Helpman, E (1984), "A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations", *Journal of Political Economy*, 92: 451–471.
- Helpman, E (1985), "Multinational Corporations and Trade Structure", *Review of Economic Studies*, 52: 443–457.
- Helpman, E (1993), "Comment on G Graziani's paper", i Gács, J & G Winckler (red), *International Trade and Restructuring in Eastern Europe*, IIASA, Luxemburg.
- Helpman, E & P Krugman (1985), "Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy", MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Helpman, E and P Krugman (1989), "Trade Policy and Market Structure", MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Henrekson, M, Torstensson, J & R Torstensson (1996), "Growth Effects of European Integration", CEPR Discussion Paper 1465, under publicering i *European Economic Review*.

- Hoekman, B & S Djankov (1994), "Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment and the Reorientation of East European Exports", *CEPR Discussion Paper* No 1377.
- Hoekman, B & S Djankov (1996), "Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment and the Reorientation of East European Exports", *CEPR Discussion Paper* No 1377.
- Horst, T (1972), "The Industrial Composition of U.S. Exports and Subsidiary Sales to the Canadian Market", *American Economic Review*, 62: 37–45.
- Horstmann, I J & J R Markusen (1987), "Strategic Investment and the Development of Multinational Corporations", *International Economic Review*, 32: 109–121.
- Hrncir, M (1997), "The Global and Regional Outlook in Central Europe", i Teunissen, J J (red), *Regionalism and the Global Economy*, Fondad, The Hague.
- Huang, S (1993), "Explaining East-West Trade Flows", thesis, GIIS, Geneva.
- Hughes, G & P Hare (1991), "Competiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland", *European Economy*, 2.
- Hunya, G & J Stankovsky (1997), "WIIW-WIFO Database: Foreign Direct Investment in Central and East European Countries and the Former Soviet Union", Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIFO), Wien.
- Hymer, S H (1960), "The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment", doktorsavhandling, MIT, (publicerad av MIT Press, 1976).
- IMF (1997), *International Financial Statistics*, International Monetary Fund, Washington.
- Inotai, A (1997), "Prospects for Joining the European Union", i Teunissen, J J (red), *Regionalism and the Global Economy*, Fondad, The Hague.
- Jackman, R & Savouri, S (1992), "Regional Migration in Britain: An Analysis of Gross Flows Using NHSD Central Register Data," *The Economic Journal*, 102: 1433–50.
- Jackson, M & J Swinnen (1994), "A Survey and Evaluation of the Current Situation and Prospects of Agriculture in the Central and Eastern European Countries, with Emphasis on six States with European Agreements", Final Report to the European Commission, DGI, Brussels.
- Kaminski, B, Wang, K & L A Winters (1996), "Trade Performance: Export Reorientation in the Transition", *Economic Policy*, 422–442.

- Kirman, A & M Widgrén (1995), "Voting in the European Union: European Economic Decision-Making Policy: Progress or Paralysis?", *Economic Policy*.
- Klepper, S & E E Leamer [1984], "Consistent Sets of Estimates for Regressions with Errors in All Variables", *Econometrica*, 52: 163–183.
- Knickerbocker, F T (1976), "Market Structure and Market Power Consequences of Foreign Direct Investment by Multinational Companies", Occasional Paper No 8, Center for Multinational Studies, Washington.
- Knudsen, K (1996), "*Lithuania in a Period of Transition*", The NORBALT Living Conditions Project, FAFO Report No 186, Falch Hurtigtrykk.
- Koop, M (1997), "Joining the Club: Options for Integrating Central and Eastern European Countries 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.
- Kravis, I B & R E Lipsey (1982), "The Location of Overseas Production and Production for Exports by U.S. Multinational Firms", *Journal of International Economics*, 12: 201–223.
- Krugman, P R (1979), "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade", *Journal of International Economics*.
- Krugman, P (1980), "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade", *American Economic Review*, 70: 950–59.
- Krugman, P (1991a), "*Geography and Trade*", MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Krugman, P (1991b), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99: 484–499.
- Krugman, P (1993), "The Current Case for Industrial Policy", i Salvatore, D (red), *Protectionism and World Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Krugman, P (1995), "*Development, Geography, and Economic Theory*", MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Krugman, P (1996), "*Pop Internationalism*", MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Krugman, P & A J Venables (1990), "Integration and the Competitiveness of Peripheral Industries", i Bliss, C & J B de Macedo (red), *Unity with Diversity in the European Community*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Krugman, P & A J Venables (1995), "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 110: 857–880.

- LaLonde, R (1997), "Comment to Bauer and Zimmerman", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lankes, H-P & A Venables (1996), "Foreign Direct Investment in Economic Transition: the Changing Pattern of Investments", *Economics of Transition*, 4: 331-347.
- Lansbury, M, Pain, N & K Smidkova (1996), "Foreign Direct Investment in Central Europe Since 1990: An Econometric Study", *National Institute Economic Review*, 156: 104-114.
- Layard, R et al. (1992), *East-West Migration: The Alternatives*", Cambridge, MIT Press.
- Layard, R, Blanchard, O, Dornbusch, R & P Krugman (1994), *"Invandringen från Öst"*, SNS förlag, Stockholm.
- Leamer E E & P Lundborg (1995a), "Sverige på den globala marknadsplatsen", i Freeman, R B, Swedenborg, B & R Topel, *Välfärdsstat i omvandling*, SNS förlag, Stockholm.
- Lemoine, F (1997), *"Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network"*, uppsats presenterad vid BRIE Policy Conference: "Foreign Direct Investment and Trade in Eastern Europe: The Creation of a Unified European Economy", Wien, 5-7 juni, 1997.
- Levcik, F & J Stankjovsky (1985), East-West Economic Relations in the 1970s and 1980s, i Saunders, C (red), *East-West Trade and Finance in the World Economy: A New Look for the 1980s*, the Vienna Institute for Comparative Economic Studies, MacMillian, London.
- Levine, R & D Renelt [1992], "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, 82: 942-961.
- Lindbeck, A (1996), "Sysselsättningsproblemet i Västeuropa", *Ekonomisk Debatt*, 24: 535-553.
- Lipton & Sachs** (1991), "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", i Corbo, V, Corciella F och J Bossak (red), *Reforming Central and Eastern European Economies*, World Bank, Washington D.C.
- Lucas, R (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.
- Ludlow, P, Fenech-Adami, E, Vassiliou, G & the CEPS International Advisory Council (1996), *"Preparing for Membership: The Eastward and Southern Enlargement of the EU"*, CEPS, January.

- Lundberg, L (1988), "Technology, Factor Proportions and Competitiveness", *Scandinavian Journal of Economics*, 90: 173–188.
- Lundberg, L (1991), "Internationell handel och industristruktur", Liber Ekonomi, Stockholm.
- Lundberg, L (1992a), "Economic Integration, Inter- and Intra-Industry Trade: The Case of Sweden and the EC", *Scandinavian Journal of Economics*, 94: 393–408.
- Lundberg, L (1992b), "Utbildning och internationell specialisering", *Ekonomisk Debatt*, 20: 615–626.
- Lundberg, L & J Torstensson (1996), "Skatteväxling och internationell konkurrenskraft", Expertrapport från Skatteväxlingskommitten., SOU 1996:117.
- Lundborg, P [1994], "Tro och vetande i EU-konsekvensutredningen", *Ekonomisk Debatt*, 22: 253–260.
- Lundgren, N [1996], "Institutionell konkurrens eller central harmonisering", i Lundgren, N (red), *Vad vill Sverige med EU?*, Konjunkturrådets rapport 1996, SNS förlag, Stockholm.
- Lundh, C & R Ohlsson (1994), "Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring", SNS förlag, Stockholm.
- MacCharles, D. C. (1987), "Trade among Multinationals: Intra-Industry Trade and National Competitiveness", Croom Helm, London.
- Machin, S (1994), "Changes in the Relative Demand for Skills in the U.K. Labour Market", *CEPR Discussion Paper* No 952.
- MacDougall, G D A (1960), "The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Theoretical Approach", *Economic Record*, 36: 13–35.
- Markusen, J R (1995), "The Boundaries of Multinational Firms and the Theory of International Trade", *Journal of Economic Perspectives*, 9: 169–189.
- Markusen, J R, Melvin, J R, Kaempfer, W H, & K E Maskus (1995), *International Trade: Theory and Evidence*, Mc-Graw Hill, New York.
- Markusen J R & A Venables (1996) "The Theory of Endowment, Intra-Industry and Multinational Trade", *NBER Working Paper* No 5529.
- Markusen, J R, Venables A J, Eby Konan D & K Zhang (1996), "A Unified Treatment of Horizontal Direct Investment, Vertical Direct Investment, and the Pattern of Trade in Goods and Services", *NBER Working Paper* No 5696.
- Martin P & C A Rogers (1995), "Industrial Location and Public Infrastructure", *Journal of International Economics*.

- de Melo, J, Montenegro, C & A Panagariya [1992], "*Regional Integration Old and New: Issues and Evidence*", stencil, World Bank, Washington D.C.
- de Melo, J, Panagariya, A & D Rodrik [1993], "The New Regionalism: A Country Perspective", i de Melo, J & A Panagariya (red), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Messerlin, P A (1995), "Central and East European Countries' Trade Laws in the Light of International Experience", i Winters, A (red), *Foundations of an Open Economy: Trade Laws and Institutions for Eastern Europe*, CEPR, London.
- Nadiri, I (1991), "Innovationer och teknikspridning", i *Forskning, teknikspridning och produktivitet*, expertrapport nr 10 till produktivitetsdelegationen, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Neven, D (1995), "Trade Liberalizations with Eastern Nations: How Sensitive?", i Faini, R & R Portes (red), *EU Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*, CEPR, London.
- Neven, D & L-H Röller (1991), "European Integration and Trade Flows", *European Economic Review*, 35: 1295–1309.
- Nicolaides, P & S Boean Raja (1997), "A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiations", *European Institute of Public Administration*, February.
- NUTEK (1997), *Svenskt näringsliv och näringspolitik 1997*, NUTEK, Stockholm.
- Norman, V (1991), "1992 and EFTA", i Winters, A L, & A J Venables (red), *European Integration: Trade and Industry*.
- North, D C [1990], "*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*", Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (1996), "*Trade Policy and the Transition Process*", Paris.
- Puga, D (1997), "*European Regional Policy in the Light of New Economic Geography*", mimeo, London School of Economics.
- Puga, D & A Venables (1996), "*Preferential Trading Arrangements and Industrial Location*", Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 267, under publicering i *Journal of International Economics*.
- Pugel, T A (1978), "*International Market Linkages and U.S. Manufacturing: Prices, Profits, and Patterns*", Ballinger, Cambridge, Massachusetts.
- Quah D T (1996a), "Regional Convergence clusters across Europe", *European Economic Review*.
- Quah D T (1996b), "Regional Cohesion from Local Isolated Actions: I Historical Outcomes", i *In Study of the Socio-economic Impact*

- of the Projects Financed by the Cohesion Fund, mimeo, the European Institute, London School of Economics.
- Quah D T (1996c), "Regional Cohesion from Local Isolated Actions: 11 Conditioning", i *In Study of the Socioeconomic Impact of the Projects Financed by the Cohesion Fund*, mimeo, the European Institute, London School of Economics.
- Rabinowicz, E (1996), *EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst*, SNS Förlag, Stockholm.
- Richardson, J D (1997), "Comment to Brown et al.", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rivera-Batiz, R A & P M Romer [1991], "Economic Integration and Endogenous Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 56: 531–555.
- Rodrik, D (1992), "Foreign Trade in Eastern Europe's Transitions: early results", *NBER Working Paper* No 4064.
- Rodrik, D (1997), "The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact of the EU and Central Europe: Discussion", *Economic Policy*, 24:170–73.
- Rollo, J & A Smith (1993), "EC Trade with Eastern Europe", *Economic Policy*, April.
- *Rollo, J M C & J Stern (xxxx), "Growth and Trade Prospects for Central and Eastern Europe"
- Romer, P (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94: 1002–37.
- Romer, P M [1987], "Crazy Explanations for the Productivity Slowdown", i Fischer, S (red), *NBER Macroeconomics Annual 1987*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Romer, P M [1990], "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98: S71–S102.
- Rosefield, S (1974), "Factor Proportions and Economic Rationality in Soviet International Trade, 1955–68", *American Economic Review*, 64: 670–681.
- Rosenberg, N & L Birdzell [1986], *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, Basic Books, New York.
- Sachs, J & A Warner (1995), "Economic Reform and the Prospects of Global Integration", *BPEA*, pp. 1–95.
- Sapir, A (1992), "Regional integration in Europe", *Economic Journal*, Policy Forum.

- Saunders, C T (red) (1985), *"East-West Trade and Finance in the World Economy: A New Look for the 1980s"*, MacMillian, London.
- Schumacher, D (1997), "Impact on German Trade of Increased Division of Labor with Eastern Europe", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Slater, J & Atkinson, N. (1995), "The Common Agricultural Policy and EU Enlargement to the East", UK Ministry of Agricultural, Fisheries and Food.
- Slaughter, M (1995), "Multinational Corporations, Outsourcing, and American Wage Divergence", *NBER Working Paper* No 5253.
- Smith, A (1987), "Strategic Investment, Multinational Corporations and Trade Policy", *European Economic Review*, 31: 89–96.
- Smith, M A M & T Venables (1988), "Completing the Internal Market in the European Community: Some Industry Simulations", *European Economic Review*, 32:1501–25.
- Smith, M A M, Venables, T & M Gasiore (1992), "1992: Trade and Welfare – A General Equilibrium Model", i Winters, L A (red), *Trade Flows and Trade Policies After '1992'*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, A et al. (1995), *"The European Union and Central and Eastern Europe: Pre-Accession Strategies"*, Sussex European Institute, Working Paper No 15.
- Solow, R M [1956], "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65–94.
- Sorsa, P (1997), "The Global and Regional Outlook in the Baltics", i Teunissen, J J (red), *Regionalism and the Global Economy*, Fondad, The Hague.
- SOU 1994:6, *"Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys"*, EU-konsekvensutredningens huvudrapport, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1996:158, *"Sverige och EMU"*, Stockholm.
- SOU 1997:74, *"EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling"*, Stockholm.
- SOU 1997:143, *"Större EU – säkrare Europa"*, Stockholm.
- Summers, R & A Heston [1988], "A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices: Estimates for 130 Countries, 1950 to 1985", *Review of Income and Wealth*, 34: 1–25.
- Summers, R & A Heston (1991), "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons", *The Quarterly Journal of Economics*, CVI.

- Svensson, R (1996), "Effects of Overseas Production on Home Country Exports: Evidence Based on Swedish Multinationals", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132: 304–329.
- Swedenborg, B (1979), *The Multinational Operations of Swedish Firms: An Analysis of Determinants and Effects*, IUI, Stockholm.
- Södersten, B (1978), *Internationell ekonomi*, 2:a upplagan, Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Södersten, B & G Reed (1993), *International Economics*, 3:e upplagan, MacMillan, London.
- Tangerman, S (1996), *Reforming the CAP: A Prerequisite for Eastern Enlargement*, paper presented at Kiel Week Conference.
- Tangerman, S & T Josling (1994), *Pre-Accession Agricultural policies for Central Europe and the European Union*, study for DG I, European Commission, Brussels.
- Thomsen, S & S Woolcock (1993), *Direct Investment and European Integration: Competition among Firms and Governments*, Pinter Publishers, London.
- Torstensson, J (1991a), "Quality Differentiation and Factor Proportions in International Trade: An Empirical Test of the Swedish Case", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 152: 183–194.
- Torstensson, J (1993), "Stordriftsfördelar, konkurrens och handel under 1990-talet" i Bernitz, U (m.fl), *Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen*, SNS förlag, Stockholm.
- Torstensson, J [1994], "Property Rights and Economic Growth: An Empirical Study", *Kyklos*, 47: 231–247.
- Torstensson, J (1996a), "Technical Differences and Inter-Industry Trade in the Nordic Countries", *Scandinavian Journal of Economics*, 98: 93–110.
- Torstensson, J (1996b), "Determinants of Intra-Industry Trade: A Sensitivity Analysis", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58: 507–524.
- Torstensson, J (1996c), "Can Factor Proportions Explain Vertical Intra-Industry Trade?", *Applied Economics Letters*, 3: 307–309.
- Tyers, R (1994), *Economic Reform in Europe and the Former Soviet Union: Implications for International Food Markets*, Research Report No 99, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- *xxxxxxx (1990), "Monitoring European Integration, The Impact of Eastern Europe", Noxxxx, CEPR
- UN (1985), *Economic Survey of Europe in 1984–1985*, Economic Commission for Europe, New York.

- UN (1989), "*Economic Survey of Europe in 1988–1989*", Economic Commission for Europe, New York.
- UN (1990), "*Economic Survey of Europe in 1989–1990*", Economic Commission for Europe, New York.
- UN (1994), "*Economic Bulletin for Europe*", vol. 46, United Nations, New York.
- UNCTAD (1997), "*World Investment Report 1997*", UN, New York.
- Wadensjö, E (1994), "*Sverige och invandringen från Öst*", efterskrift i Layard et al., "*Invandringen från Öst*", SNS förlag.
- Wang, Z & L A Winters (1991), "The Trading Potential of Eastern Europe", *CEPR Discussion Paper* No 610.
- Venables, A (1987), "Trade and Trade Policy with Differentiated Products: A Chamberlinian Ricardian Model", *The Economic Journal*, 97: 700–717.
- Venables, A & M A M Smith (1988), "Completing the Internal Market in the European Community: Some Industry Simulations", *European Economic Review*, 32: 1501–25.
- Vernon, R (1966), "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, 80: 190–207.
- Vienna Institute for Comparative Economic Studies (1992), "*Foreign Trade Data of Countries in Transition 1980–1991*", Verlag Orac, Wien.
- Winters, L A (1993), "Expanding EC Membership and Association Accords", i Anderson, K & R Blackhurst (red), *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Winters, L A (1995), "Foundations of an Open Economy: Trade Laws and Institutions for Eastern Europe", CEPR, London.
- Winters, L A (1997), "Comment to Brown et al.", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Winters, L A & Z K Wang (1994), "*Eastern Europe's International Trade*", Manchester University Press, Manchester.
- Winters, L A & A Venables (1990), "*European Integration: Trade and Industry*", CEPR, STEP and Confindustria.
- Vittas, H & P Mauro (1997), "Potential Trade with Core and Periphery: Industry Differences in Trade Patterns", i Black, S W (red), *Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- World Bank (1996), "Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Infrastructure", Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper No 7.

Wyplosz, C (1994), "Demand and Structural Views of Europe's High Unemployment Trap", *Swedish Economic Policy Review*, 1: 75-107.

Östekonomiska institutet (1993-1997), *Key Economic Indicators*, Stockholm.

Kommittédirektiv



EU:s utvidgning - samhällsekonomiska konsekvenser

Dir.
1997:13

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning. Utredaren skall analysera följande frågor:

1. Vilka är de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning för Sverige och för EU som helhet? Särskilt bör effekterna analyseras för handels- och investeringsflödena mellan de berörda länderna/regionerna och för funktionen av EU:s inre marknad.

2. Vilka konsekvenser får en utvidgning på den ekonomiska utvecklingen i kandidatländerna och hur påverkas det fortsatta ekonomiska reformarbetet?

Utredningen skall i första hand ta som utgångspunkt en utvidgning med de elva aktuella kandidatländerna, men även andra sannolika scenarier skall studeras. Resultaten bör företrädesvis presenteras som kvalitativa resonemang eftersom flera faktorer och förutsättningar för utvidgningen i dag inte är kända. Internationella och svenska studier av ovanstående frågeställningar bör tillvaratas.

Bakgrund

Europeiska unionen står inför sin femte utvidgning oräknat den som Tysklands enande innebar. Sverige ser utvidgningen som ett viktigt steg mot ett enat Europa utan skiljelinjer, som gör det möjligt att skapa en europeisk freds- och säkerhetsordning samt främjar ekonomisk utveckling. Flertalet av de elva stater som har ansökt om medlemskap skiljer sig radikalt från nuvarande medlemmar vad gäller ekonomisk utvecklingsnivå, institutionell uppbyggnad samt politiska traditioner. Samtidigt fördjupas löpande EU:s politiska och ekonomiska integration, vilket innebär att kandidatländerna har ett mer omfattande regelverk att anpassa sig till än vad som tidigare har varit fallet för nytillkommande länder. EU:s kommande utvidgning är samtidigt en av drivkrafterna bakom den reformprocess som de före detta centralplanerade ekonomierna genomgår.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 fastslogs förutsättningar för ett medlemskap i EU, de s.k. köpenhamnskriterierna. Dessa innebär bland annat att länderna skall ha rättsstatens karaktäristiska kännetecken, d.v.s. demokrati, respekt för lagarna och respekt för mänskliga rättigheter samt skydd och respekt för minoriteters rättigheter, fungerande marknadsekonomier och förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen. Medlemskap förutsätter att kandidatlandet har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser inklusive anslutning till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union.

Vid Europeiska rådets möten i Essen, Madrid, Florens och Dublin bekräftades riktlinjerna för nästa utvidgning. Europeiska rådet har vid flera tillfällen deklarerat att medlemskapsförhandlingar med Malta och Cypern skall påbörjas sex månader efter regeringskonferensens slut. Samtidigt uttryckte Europeiska rådet i Madrid att strävan är att den inledande fasen av förhandlingarna med kandidatländerna i

Central- och Östeuropa skall sammanfalla med förhandlingsstarten för Malta och Cypern. Vad gäller Maltas medlemskapskandidatur har ansökan dragits tillbaka efter regerings-skiftet hösten 1996.

I Europeiska kommissionen pågår arbetet med att färdigställa s.k. länderyttranden (aviser) för de elva kvarvarande kandidatländerna. Därtill kommer kommissionens utredningar om utvidgningens effekter på olika sakområden, inklusive institutionella konsekvenser. Slutligen pågår arbete med att utreda de finansiella konsekvenserna av utvidgningen. Sannolikt kommer utredningarna att läggas fram i ett sammanhang under hösten 1997.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av en EU-utvidgning kan, även om den omfattar flertalet kandidatländer, på kort sikt förväntas bli tämligen måttliga för unionens del. Detta sammanhänger i första hand med de nya medlemsländernas begränsade ekonomiska betydelse. Deras samlade BNP var 1994 av ungefär samma storlek som Belgiens. Däremot kan effekterna på längre sikt bli betydande, under förutsättning att de nya medlemsländer-na framgångsrikt integreras i en utvidgad union. Mot denna bakgrund är det önskvärt att en närmare analys görs av de samhällsekonomiska konsekvenserna i ett dynamiskt perspektiv. Denna analys bör ta som utgångs-punkt en utvidgning med de elva aktuella kandidatländerna. Dessutom bör effekterna av andra sannolika scenarier vad gäller utvidgningens omfattning studeras. Vidare bör utredaren beakta möjligheten av övergångslösningar samt reformering av viktiga politikområden. De frågor som är av speciellt intresse gäller effekterna av den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetskraft, övergripande tillväxteffekter samt EMU:s betydelse för de nya medlemmarna.

Uppdraget

Uppdraget är att analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av en utvidgning. Analysen skall utgå från ett scenario där samtliga elva aktuella kandidatländer upptas som fullvärdiga medlemmar i EU. Utredaren skall dock, om det med hänsyn till utvidgningsfrågans utveckling förefaller relevant, även analysera konsekvenserna av andra sannolika scenarier. Därvid bör anges vilka områden som från svensk synpunkt är särskilt viktiga vad gäller vilka krav som ska ställas på kandidatländerna, bland annat utifrån gällande regelverk inom EU.

Vilka är de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning för Sverige och för EU som helhet? Särskilt bör effekterna analyseras för handels- och investeringsflödena mellan de berörda länderna/regionerna och för funktionen av EU:s inre marknad.

Utvidgningens effekter på nuvarande medlemsländers ekonomier beror till stor del på deras anpassningsförmåga till de förändrade omständigheter som en utvidgning innebär. En viktig utgångspunkt är rådande handelsmönster och förväntade förändringar i dessa samt motsvarande förhållande vad gäller arbetskraft och kapital. Dessa förändringar kan väntas ställa ökade krav på strukturomvandling inom berörda sektorer i nuvarande medlemsländer i unionen.

Medlemskap i EU reducerar också de risker som investeringar i kandidatländerna är förknippade med. Samtidigt påskyndas institutionella reformer som kan göra marknaderna mer överblickbara. Det är önskvärt att en utvärdering görs av dessa förändringar och i vilken utsträckning sådana faktorer kan väntas medföra ökade investeringar i kandidatländerna.

Utredaren skall med utgångspunkt i kandidatländernas pågående omställning till EG:s regelverk göra en bred

genomgång av de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning. Av särskilt intresse är i vilken utsträckning utvidgningen leder till förändrade handels- och investeringsflöden mellan Sverige respektive EU som helhet och kandidatländerna.

Utredaren skall vidare studera konsekvenserna för Sverige och övriga medlemsländers ekonomier och sysselsättning. Därvid skall särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan om en utvidgning kan påskynda strukturförändringar.

Vilka konsekvenser får en utvidgning på den ekonomiska utvecklingen i kandidatländerna och hur påverkas det fortsatta ekonomiska reformarbetet?

Förhoppningarna om ett förestående EU-medlemskap är en av de bidragande faktorerna bakom kandidatländernas strävan att bedriva en sund ekonomisk politik. Makroekonomisk stabilitet är en av förutsättningarna för EU-medlemskap enligt köpenhamns-kriterierna. Många av de strukturella och institutionella reformer som i dag genomförs i kandidatländerna har EU:s strukturer och regler som modeller. Detta gäller inte minst den inre marknadens regelverk och funktionssätt.

Utredaren skall studera dels hur ett förestående medlemskap påverkar den makroekonomiska stabiliteten och det fortsatta ekonomiska reformarbetet, dels vilka effekter ett dröjsmål på obestämd tid kan ha för kandidatländernas ekonomiska utveckling. Det är samtidigt av vikt att utredaren analyserar de villkor som kan ställas på de enskilda länderna inför ett medlemskap i syfte att behålla det externa trycket för fortsatta reformer.

Utredaren skall vidare analysera de samhällsekonomiska effekterna på kandidatländerna av genomförandet av EMU.

Vid bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av en utvidgning bör jämförelser göras med utgångspunkt i ett referensscenario som innebär utanförstående men med fortsatt inriktning på strukturell omvandling och integration med omvärlden. Utvidgningseffekterna blir då primärt den ytterligare tillväxt och handel som kommer till stånd genom medlemskapet jämfört med fortsatta förbindelser av det slag som associationsavtalen grundlagt.

Eftersom de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning är avhängiga en stor mängd osäkra faktorer och dessutom sannolikt slår igenom med avsevärd fördröjning bör resultaten presenteras företrädesvis som kvalitativa resonemang.

Utöver att ge ytterligare underlag för regeringens fortsatta beredning och ställningstaganden, bör utredningen bidra till att informera och väcka debatt hos allmänheten, näringsliv och organisationer, vars ställningstaganden kommer att utgöra en del av underlaget när svenska ståndpunkter skall fastställas.

Genomförandet av utredningsuppdraget

Internationella och svenska studier och konsekvensutredningar av ovanstående frågeställningar bör tillvaratas, inklusive pågående utredningar. Utredaren bör regelbundet under utredningsarbetets gång rapportera till en av Finansdepartementet utsedd referensgrupp.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med en referensgrupp bland annat bestående av de övriga särskilda utredarna och företrädare för berörda departement. Referensgruppen upprättas genom utrikesdepartementets försorg.

För utredarens arbete gäller regeringens generella direktiv om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser av framlagda förslag (dir. 1992:50) och att redovisa jämställdhetspolitiska

konsekvenser (dir. 1994:124). Eftersom utredningen inte skall utmynna i några utredningsförslag behöver utredaren inte pröva offentliga åtaganden enligt dir. 1994:23.

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 oktober 1997. Flera svenska utredningar om utvidgningens konsekvenser genomförs under år 1997. Resultatet av de olika utredningarna avses också presenteras i en sammanfattande form.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdatabaser. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonss frågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personallutrymning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A.
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst
begrepp för bostadsstöden och nya
kvalifikationsregler för rätt till
sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD.
 105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
 106. En fond för unga konstnärer. Ku.
 107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
 108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
 109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
 110. Säkrare obligationer? Fi.
 111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
 112. En samordnad militär skolorganisation.
 113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
 114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
 115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
 116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
 116. Barnets bästa – en antologi. S.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
 118. Delade städer. S.
 119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
 120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
 121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
 122. Rättigheter i luftfartyg. K.
 123. Ett effektivare näringsförbud. N.
 124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
 125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
 126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
 127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
 128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
 129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
 130. Effektivare statlig inköpsamordning. Fi.
 131. Lag om premiepension. Fi.
 132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
 133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
 134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
 135. Ledare, makt och kön. A.
 136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
 137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
 138. Familj, makt och jämställdhet. A.
 139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
 140. Fonogramersättning. Ku.
 141. Boken i tiden. Ku.
 142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
 143. Större EU – säkrare Europa. UD.
 144. Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
 145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
 146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
 147. Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 148. Utbildningskanalen. U.
 149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
 150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
 151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
 152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
 153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
 154. Patienten har rätt. S.
 155. Miljösamverkan i vattenvården. M.
 156. Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU – säkrare Europa. [143]
Upphållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]

Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högekostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
Barns bilder av äldre
– en fråga om bemötande av äldre. [147]
Patienten har rätt. [154]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammaralen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratien i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]

Systematisk förteckning

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för
 arbetshandikappade. [5]
 Personalutyrning. [58]
 Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
 + Bilagedel. [64]
 Om makt och kön – i spåren av offentliga
 organisationers omvandling. [83]
 Kvinnor, män och inkomster.
 Jämställdhet och oberoende. [87]
 Mot halva makten – elva historiska essäer om
 kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
 Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
 förändring och könsmaktens framtid. [114]
 Ljusnande framtid eller ett långt varfål?
 Den svenska välfärdsstaten i jämförande
 belysning. [115]
 Ledare, makt och kön. [135]
 Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
 Glastak och glasväggar? Den könssegregerade
 arbetsmarknaden. [137]
 Familj, makt och jämställdhet. [138]
 Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om
 arbete och pengar i familjen. [139]
 Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och
 jämställdhet + Bilagedel. [153]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
- Staten och trossamfunden
- Rättslig reglering
 - Grundlag
 - Lag om trossamfund
 - Lag om Svenska kyrkan. [41]
- Staten och trossamfunden
- Begravningsverksamheten. [42]
- Staten och trossamfunden
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
- Staten och trossamfunden
- Svenska kyrkans personal. [44]
- Staten och trossamfunden
- Stöd, skatter och finansiering. [45]
- Staten och trossamfunden
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
- Staten och trossamfunden
- Den kyrkliga egendomen. [47]
- Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
- Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
- Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
- Grannlands-TV i kabelnät. [68]
- Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
- Forum för världskultur
 - en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
- Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
- Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
- En fond för unga konstnärer. [106]
- Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
- Fonogramersättning. [140]
- Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

- Regionpolitik för hela Sverige. [13]
- Att utveckla industriforskningsinstituterna. [16]
- Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
- Upphandling för utveckling. [88]
- Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
- Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
- Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

- Bättre information om konsumentpriser. [19]
- Unga och arbete. [40]
- Politik för unga.
 - + 2 st bilagor. [71]
- Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
- Allmännyttiga bostadsföretag.
 - + Bilaga. [81]
- Lika möjligheter. [82]
- Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
- Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

- Förbättrad miljöinformation. [4]
- Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
- Övervakning av miljön. [34]
- En hållbar kemikaliepolitik. [84]
- Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
- Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Bilagor. [98]
- En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
- Agenda 21 i Sverige.
- Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
- Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]
- Miljön i ett utvidgat EU. [149]
- Miljösamverkan i vattenvården. [155]

