

# Förord

Sverige är under det första halvåret år 2001 för första gången ordförändeland i EU. Många frågor finns på agendan, men högst bland de svenska prioriteringarna står utvidgningen av unionen. Hittills har det dock i den allmänna debatten saknats en närmare analys av vad utvidgningen innebär för de nuvarande medlemsstaterna, bl.a. rent ekonomiskt.

ESO har därför uppdragit åt *Bengt O. Karlsson* att närmare analysera dessa frågor. Författaren är civilekonom och har tidigare varit chef för Finansdepartementets långtidsutredningsenhet och sedan under många år chef för avdelningen för den industriella utvecklingspolitiken vid FN:s organisation för industriell utveckling i Wien.

I studien diskuteras den finansiella bördefördelningen mellan EU:s medlemmar och konsekvenserna av denna för de nya medlemmarna. I fokus finns också en närmare analys i kvantitativa termer av hur mycket det kommer att kosta för Sverige när EU blir större. I rapporten redovisas flera olika alternativ. Det allmänna intrycket är något förvånande att kostnaderna trots allt ter sig överkomliga. Vid ett för dyrt utfall Sverige av de kommande förhandlingarna kommer merkostnaden för den svenska avgiften att variera mellan 1,8 och 3,7 miljarder per år på medellång sikt och med ca 4 eller 5 miljarder år 2013. I ett sådant scenario skulle samtliga länder erhålla stöd enligt nuvarande principer för stöd till jordbruket och strukturpolitiken, de största utgiftsposterna i dag på EU-budgeten. I ett enligt författaren något mera realistiskt alternativ skulle det i stället handla 0,1, 2,2 och 4,4 miljarder.

Men författaren riktar också sökarljuset på att problemen eller kostnaderna kan bli stora som en följd av utvidgningen på andra områden än det rent budgetära. Samtidigt kan kostnaderna på lång sikt även bli stora om EU inte utvidgas alls.

Det är min förhoppning att denna ESO-rapport kan stimulera den allmänna debatten kring EU:s utvidgning, framför allt kanske till att handla om kostnaderna för ett icke-beslut. Budgetkostna-

derna torde inte vara det stora problemet. Kanske betalar vi på sikt  
högst pris om vi avstår från eller starkt försenar en utvidgning till  
flera länder av den europeiska unionen.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för  
innehållet.

Stockholm i december 2000.

***Anna Hedborg***  
Ordförande för ESO





# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>15</b>
2.1	Utvidgning: ja – men vem skall betala?	15
2.2	Studiens syfte och metod	17
2.3	Utvidgningsprocessen och Sveriges inställning	19
<b>3</b>	<b>Utvidgningens kostnader och EU:s finansiella resurser</b>	<b>23</b>
3.1	Vad beräknas utvidgningen kosta?	23
3.2	Hur skall utvidgningskostnaderna finansieras?	25
<b>4</b>	<b>Sveriges avgift och återflöde i olika tidsförlopp för utvidgningen</b>	<b>33</b>
4.1	Avgiften	33
4.1.1	Utförda beräkningar och förutsättningar	33
4.1.2	Tillväxttakter i ekonomin	35
4.1.3	Sveriges kostnader för EU:s utvidgning	37
4.1.4	Utvidgningstidpunktens betydelse	40
4.1.5	Jordbrukspolitikens kostnader	41
4.1.6	Strukturpolitikens kostnader	46
4.2	Återflöde och nettoposition	49
4.2.1	Vad innebär begreppen nettoposition och budgetbalans?	49
4.2.2	Sveriges nettoposition	52
<b>5</b>	<b>Bördefördelningen inom EU</b>	<b>55</b>

<b>6</b>	<b>Effekten på nya medlemsstater</b>	<b>59</b>
<b>7</b>	<b>Känslighetsanalys av resultaten</b>	<b>63</b>
7.1	Variationer i tillväxttakt	63
7.2	Variationer i jordbrukspolitikens kostnader	64
7.3	Variationer i kostnaderna för strukturstöd	65
7.4	Effekter av en tänkt infasning av de nya medlemmarnas avgifter	68
7.5	Variationer i tillgängliga medel och absorptionskapacitet	71
7.6	Hotbilden	74
7.7	Sammanfattning av beräkningarna	77
<b>8</b>	<b>Samhällsekonomiska effekter</b>	<b>83</b>
8.1	Andra studier av budgetkostnader och makroekonomiska effekter av EU:s utvidgning	85
8.1.1	Budgetära kostnader	85
8.1.2	Samhällsekonomiska effekter	87
<b>9</b>	<b>De verkliga problemen</b>	<b>93</b>
9.1	Kandidatländernas ekonomier är små med mycket låg inkomstnivå per capita	93
9.2	Har kandidatländernas en högre utvecklingsgrad än den som kan mätas i BNP-termer?	95
9.3	Innebär den låga inkomstnivån en hög konkurrenskraft?	96
9.4	Vad säger acquis-screeningen?	97
<b>10</b>	<b>Sveriges politik inför och efter utvidgningen – några subjektiva reflektioner</b>	<b>101</b>
	<b>Appendix: Metodologisk not</b>	<b>107</b>
	<b>Ordförklaringar</b>	<b>111</b>
	<b>Referenser och länklista</b>	<b>117</b>
	<b>The Price of Enlargement: A Summary</b>	<b>121</b>
	<b>ESO:s rapporter</b>	<b>129</b>

## Tabell och diagramförteckning

### Tabeller

1	Medel avsatta för utvidgningen 2002–2006 i det finansiella perspektivet.	25
2	Betalningsanslagen enl. det finansiella perspektivet som andel av BNI i EU 15	25
3	EU:s egna medel 1999 efter avgiftstyp	28
4	EU:s budget år 2002 enligt Agenda 2000	30
5	Sveriges avgift till EU-budgeten i 4 olika tidsförlopp för utvidgningen	37
6	Sveriges avgift till EU-budgeten i 4 olika tidsförlopp för utvidgningen. Differens från referensscenariot	38
7	Effekt på Sveriges EU-avgift av fullt direktstöd till jordbruket i nya medlemsstater	43
8	Direktstöd till jordbruket i nya medlemsländer	46
9	Sveriges återflöde år 1999 och andel av EU:s totala fördelade utgifter	52
10	Sveriges nettoposition i 4 olika tids förlopp för utvidgningen	53
11	Relativ bördefördelning enligt referensscenariot	56
12	Nettoposition enligt referensscenariot i relation till BNI. EU 15	57
13	Nettopositioner som andel av BNI i det utvidgade EU enligt referensscenariot	59
14	Nettoposition som andel av BNP för nya medlemsländer i olika tidsförlopp för utvidgningen	60
15	Förmedlemskapsstöd resp. nettopositioner för nya medlemsländer	61
16	Effekt av variationer i tillväxttakt på bördefördelningen mellan ländergrupper	64
17	Effekten av direktstöd till jordbruket nya medlemsstater	65
18	Strukturstödet år 2013 enligt olika antaganden	66
19	Effekt av kompensationsbetalningar på nettopositionen i nya medlemsländer	70
20	Effekt nettopositionerna av ett alternativ där utvidgningsanslagen utnyttjas mera effektivt än i referensscenariot	72
21	Betalningar i ett scenario med mycket kostsamt förhandlingsutfall	76

## Tabeller

22	De nya medlemmarnas nettopositioner i ett scenario med för dem mycket gynnsamt utfall	77
23	Utvidningens effekter på Sveriges avgift. Sammanfattning av beräkningarna	78
24	Förändring av Sveriges avgift vid utvidgning av EU – maximal risk	80
25	Sveriges avgift i ett skräckscenario för kostnadsutvecklingen	82
26	BNP-ökning genom en utvidgning av EU	89
27	Medlemsländernas andel av kostnader resp. samhällsekonomiska vinster	89
28	Kandidatländernas andel av ett utvidgat EU	93
29	BNP per capita i kandidatländerna jämfört med EU 15	94

## Diagram

1	Sveriges årliga avgiftsbetalningar till EU:s budget	39
2	Uppskjutna betalningar vid en försening av utvidgningen	40
3	Sveriges avgift vid direktstöd till jordbruket vid utvidgningen	44



# 1 Sammanfattning

Huvudresultatet av denna studie är att de budgetära kostnaderna för EU:s utvidgning med stor sannolikhet kommer att ligga inom de riktlinjer som EU:s medlemmar dragit upp, både i överenskommelsen om Agenda 2000 i Berlin, 1999, och vid fastställandet av en övre gräns för unionens egna medel. Även Sveriges andel av dessa kostnader torde komma att ligga inom det fördragbaras gränser, trots vår ställning som en stor nettobetalare. Visserligen finns risker och hotbilder i form av en utgiftsutveckling över vilken vi inte har någon kontroll men huvudintrycket blir utan tvekan att Sveriges strävan att driva en budgetrestriktiv linje i EU-sammanhang inte innebär att vi behöver ge avkall på vår utvidgningspositiva politik. Då måste emellertid den kurs för den långsiktiga kostnadsutvecklingen som lades fast i Berlin respekteras och inte drastiskt ändras när det nuvarande finansiella perspektivet löper ut år 2006. Dessutom krävs att långtgående reformer av bl.a. jordbruks- och strukturpolitiken initieras på ett tidigt stadium.

Att budgetkostnaderna kan bli begränsade innebär emellertid inte att utvidgningen blir problemfri. Utvidgningen kan komma att föra med sig betydande icke-budgetära kostnader i form av en erosion av unionen, dvs. genom ökad vikt för nationella preferenser och undantag från det gemensamma regelverket. För Sveriges del innebär vår relativt oskyddade ställning som en av de viktigaste nettobetalarna inom EU att den framtida utformningen av EU:s avgiftssystem blir väl så viktig som de initiala kostnaderna för en utvidgning.

## Bakgrund

Medlemskapsförhandlingar pågår f.n. med 12 kandidatländer. Dessutom har Turkiet fått status som kandidatland men förhandlingar har ännu inte inletts. Det är realistiskt att tänka sig

att EU-kretsen kommer att växa från nuvarande 15 medlemmar till 27 medlemmar före utgången av nollnolltalet.

Sverige stödde från första stund planerna på en östutvidgning av EU. Programmet för Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd, första halvåret 2001, innehåller som en av grundpelarna en ambition att åstadkomma ett genombrott i utvidgningsförhandlingarna.

Utvidgningen kommer emellertid att kräva betydande finansiella resurser. Kandidatländernas inkomstnivå understiger vida de nuvarande medlemsländernas. Även om förhandlingarna ännu inte kommit särskilt långt, står det ändå klart att nya medlemmar kommer att vara berättigade till stora bidrag till jordbruket samt omfattande strukturstöd. Samtidigt är deras betalningsförmåga relativt låg. Sverige, å andra sidan, är av de större nettobetallarna till EU.

Sverige har också gått i bräschen för att begränsa utgiftsutvecklingen på EU:s budget, både på kort och på lång sikt. Tillsammans med vissa övriga nettobetallare bidrog Sverige på ett avgörande sätt till att den gällande långsiktiga finansplanen för EU (det s.k. finansiella perspektivet 2000 – 2006) kom att präglas av stor återhållsamhet.

Den här studien försöker att i kvantitativa termer beskriva konsekvenserna för den svenska avgiften av EU:s utvidgning. Perspektivet är emellertid inte renodlat svenskt: i studien diskuteras också den finansiella bördefördelningen mellan EU:s medlemmar och konsekvenserna för de nya medlemsstaterna.

De finansiella uppföringarna får vägas mot de samhällsekonomiska fördelar som en utvidgning av EU kan föra med sig. Nu var dock syftet med utvidgningen aldrig att åstadkomma ett plus i den samhällsekonomiska balansräkningen, varken för Sverige eller andra länder. Vid en ogynnsam ekonomisk, social eller säkerhetspolitisk utveckling i något eller flera av kandidatländerna skulle kostnaderna för en icke-utvidgning av EU kunna växa till dimensioner som skulle ställa de beräknade utvidgningskostnaderna i skuggan. En "icke-utvidgning" är därför inget verkligt handlingsalternativ. Icke desto mindre kan det finnas anledning att fråga sig, mot bakgrund av de beräkningar av budgetära merkostnader och samhällsekonomiska effekter som redovisas i denna studie, om det finns svårigheter som kan komma att manifesteras på andra plan än de ekonomiska och budgetära och i samband därmed om det finns moment i Sveriges långsiktiga EU-politik som kan behöva omprövas.

## Avgift och bördefördelning

Studien försöker att besvara frågor om Sveriges avgift och netto-position vid olika tänkta tidsförlopp för utvidgningen och vid alter-nativa utformningar av jordbrukspolitik, strukturpolitik etc. Studien visar också på effekterna för övriga 14 medlemsstater i nuvarande EU samt naturligtvis på de nya medlemsstaterna, särskilt med avseende på de s.k. sammanhållningsländerna. Genom att referera en del internationella studier försöker vi också att i någon mån belysa hur budgetära merkostnader för utvidgningen förhåller sig till de samhällsekonomiska effekterna.

I det finansiella perspektivet som antogs i Berlin i mars 1999 finns medel beräknade för att täcka en utvidgning med sex länder från år 2002. Dessa kostnader uppgår till 0.06 % av EU:s BNI år 2002 för att stiga till 0.16 % år 2006. I grundantagandet för beräkningarna (i studien kallat referensscenariot) har vi antagit att detta beslut kommer att fullt ut respekteras samt att EU:s utgifter därefter kommer att ligga kvar på 2006 års nivå, justerat uppåt endast med kostnaderna för en ytterligare utvidgning med sex länder.

För Sveriges del innebär grundantagandet att vår avgift (uttryckt i 1999 års priser och med en fast växelkurs av 8.5 SEK/euro) skulle komma att stiga från 21.5 miljarder SEK år 2002 till 22.4 miljarder år 2006 och till 24.7 miljarder år 2013. Jämför vi med ett läge där ingen utvidgning alls skulle ske (och allt annat förblev oförändrat) innebär detta en merkostnad för utvidgningen med 0.1, 2.2 respektive 4.4 miljarder vid de tre nämnda tidpunkterna. I en mycket begränsad mening kan detta tas som ett mått på utvidgningens budgetära kostnader.

Nu är det utvidgningsscenario som antogs i Berlin, och som grundantagandet bygger på, i viss mån överspelat. Studien redovisar därför beräkningar av ytterligare tre tidsförlopp för utvidgningen. I dessa tidsförlopp skjuts avgiftsbetalningen upp något vilket innebär lägre årliga avgiftsbetalningar i början av perioden vilka dock ökar snabbare ju snabbare utvidgningen sedan genomförs. Vi har i alla alternativ räknat med att utvidgningen kommer att vara fullt genomförd år 2013.

Eftersom vi, i likhet med kommissionens beräkningar till Berlin, räknat med en snabbare tillväxttakt för BNI än för EU:s utgifter kommer även Sveriges avgift att sjunka i relation till BNI under de kraftigt budgetrestriktiva antaganden som här gjorts.

Det finansiella perspektivet från Berlin medger inte att direktstöd utbetalas till jordbruket i de nya medlemsländerna. Skulle det-

ta trots allt bli fallet skulle den svenska avgiften öka med ytterligare 1 miljard kronor år 2006 och med 1.7 miljarder år 2013 (enligt grundantagandet).

Studien redovisar också resultaten av ett stort antal variationer i de antaganden som gjorts t.ex. beträffande strukturstöd, tillväxttakt, tillgängliga medel vid anslutningstillfället, de nya medlemmarernas kapacitet att betala sin avgift och att tillgodogöra sig medel som ställs till förfogande från EU m.m. Om man kombinerar dessa antaganden till ett för Sverige mycket ogynnsamt, men kanske trots allt inte otänkbart, förhandlingsutfall kommer man fram till att utvidgningen skulle innebära en ökning av den svenska avgiften på 1.8 – 3.7 miljarder per år på medellång sikt och med 4 à 5 miljarder år 2013. Dessa tal kan jämföras med de 0.1, 2.2 och 4.4 miljarder i det föregående fallet.

Samtliga tal som nämnts ligger klart under EU:s s.k. egna medels-tak på 1.27 % av BNI. Man måste dock komma ihåg de förutsättningar om kraftig budgetrestriktivitet som ligger i botten på beräkningarna.

Ett viktigt och intressant problem gäller strukturfondernas framtida utveckling. Utan en grundläggande reform av systemet skulle de länder som f.n. drar stor nytta av strukturpolitiken (dvs. Irland, medelhavsländerna inkl. Portugal, Tyskland, Storbritannien och andra) förlora en mycket stor del av sitt stöd till de nya medlemsländerna. För Sveriges del är det huvudsakligen den totala kostnaden för strukturpolitiken som är viktig snarare än det s.k. återflödet.

För de nya medlemsländerna kommer återflödet av EU-medel att få mycket stor betydelse. Grundantagandet innebär att den s.k. nettopositionen (avgift minus återflöde) för de första sex länderna skulle uppgå till 2.5 à 3 % av deras BNI när de är fullt inne i systemet. För de följande sex länderna rör det sig om 4 – 5 % av BNI. Tidpunkten för anslutning liksom de variationer i antagandena får stor betydelse för de nya medlemsstaterna på medellång sikt.

### **Samhällsekonomiska effekter och kandidatländernas utvecklingsgrad**

Studien går igenom att antal internationella studier över de samhällsekonomiska effekterna av en utvidgning av EU. De flesta bedömare räknar med små, men fullt signifikanta, positiva effekter på länderna inom nuvarande EU 15 i vissa fall dock med undantag för

några av medelhavsländerna, beroende på vilka antaganden som görs. Fördelningen av dessa positiva effekter inom EU blir dock något ojämn med större vinster för stora ekonomier samt för länder med intensiva handels- och andra förbindelser med de nya medlemmarna. Sverige skulle troligen göra en större vinst än vår andel av EU:s BNP skulle ge anledning att förvänta.<sup>1</sup>

För de nya medlemsstaterna innebär utvidgningen stora samhällsekonomiska vinster. Både för EU:s nuvarande medlemmar och de tillkommande gäller dock att en viss, kanske stor del, av dessa samhällsekonomiska vinster redan realiserats genom de s.k. europa-avtalen vilka bl.a. inneburit ökad frihandel.

Slutsatsen av denna del av studien är att även om kostnaderna för utvidgningen av EU är avsevärda, och hotbilder finns t.ex. i form av en okontrollerad jordbruks- eller strukturpolitik eller en maktför-skjutning i rådet mot koalitioner med utgiftsexpansiv inriktning, framstår de dock som absorberbara för länder som t.ex. Sverige, speciellt om man beaktar de samhällsekonomiska vinster som skulle följa av en utvidgning. Men liksom utvidgningen, *per se*, inte i första hand är en budgetär eller samhällsekonomisk fråga finns det anledning att fråga sig om utvidgningen kan föra med sig andra problem än sådana som i första omgången kan mätas i euro.

Det förhållandet att kandidatländernas ekonomier är små jämfört med EU 15 underlättar säkert integrationsprocessen. De sex första länderna skulle bidra med endast något över 3 % av BNP i ett utvidgat EU (men däremot med över 14 % av folkmängden.) Luxemburggruppen (dvs. Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Polen och Slovenien) skulle bidra med endast ca 1 % av BNP inom ett utvidgat EU men med ca 9 % av folkmängden. I de avslutande kapitlen diskuteras de problem för EU som möjligen kan uppkomma genom kandidatländernas bristande konkurrenskraft och svårigheter att leva upp till den *acquis communautaire* som nya medlemmar måste tillämpa. Vi pekar på risken för en erosion av unionen om nuvarande medlemmar skulle se sig tvungna att driva igenom långtgående specialregleringar, kontroller och undantag för nya medlemmar. Mycket långa övergångstider för dessa skulle verka i samma riktning. En tentativ slutsats är att det finns en klar risk för en sådan erosion och att detta kanske kommer att påskynda användandet av den s.k. flexibla integrationen som reglerades vid topp-mötet i Nice i december 2000. Man kan inte

---

<sup>1</sup> I studien används begreppen BNP och BNI huvudsakligen på samma sätt som i EU:s regelverk. För kandidatländerna användes dock BNP genomgående, p.g.a. bristen på statistik.

bortse från möjligheten att en sådan utveckling trots allt kan leda fram till den typ av uppdelning av medlemsländerna som Sverige och många andra sagt sig vilja undvika till varje pris. En grupp av aktiva länder kommer då att driva på samarbetet med minimalt inflytande från den eftersläpande gruppen vilket kommer att tvinga Sverige till europapolitiska vägval som kan uppfattas som besvärliga. Inte minst kan detta komma att gälla budgetära aspekter: Sveriges avvaktande europa-politiska attityd och dess ställning som viktig nettobetalare kan bli svåra att förena.

### Sveriges ställning i EU:s avgiftssystem

Den största risken för Sveriges del, i kostnadstermer och på längre sikt, ligger i vår relativt oskyddade ställning inom EU:s egnamedelssystem snarare än i de initiala kostnaderna för en utvidgning av unionen. Det finns, som vi ser det, inga egentliga garantier för att det nuvarande utgiftstaket på 1.27 % av BNI kommer att bli bestående i ett utvidgat EU där många små nettomottagare fått ett utökat inflytande. Det är därför av yttersta vikt att Sverige, tillsammans med en del andra nettobetalare, tar tillfället i akt att påverka egnamedelssystemets framtida utformning i samband med den översynsrapport som Kommissionen kommer att lägga fram, troligen år 2004. Ett avskaffande av nuvarande rabattsystem, kombinerat med någon form av begränsning av betalningsansvaret, borde vara de viktigaste elementen i en reformstrategi.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Utvidgning: ja – men vem skall betala?

Utvidgningen av den europeiska unionen till att omfatta stora delar av det tidigare kommunistiska östeuropa, inklusive delar av förutvarande Sovjetunionen, innebär en historisk förändring och kanske att avgörande steg mot Europas enande.

Utvidgningsprocessen inleddes 1993 när Europeiska rådet vid sitt möte i Köpenhamn beslöt att de associerade länder i central- och östeuropa som så önskade skulle kunna bli medlemmar av EU. Anslutningen skulle äga rum så snart ett kandidatland mötte de erforderliga ekonomiska och politiska villkoren för medlemskap. F.n. pågår medlemsförhandlingar med 12 kandidatländer. Dessutom har Turkiet fått status som kandidatland men förhandlingar har ännu inte inletts. Det är realistiskt att tänka sig att EU-kretsen kommer att växa från nuvarande 15 medlemmar till 27 medlemmar före utgången av nollnolltalet.

Sverige stödde från första stund planerna på en östutvidgning av EU. Från början var den drivande kraften antagligen av säkerhetspolitisk natur, främst intresset att införliva de baltiska staterna i den västeuropeiska intressesfären. I takt med att det potentiella hotet från Sovjetunionen resp. Ryssland bleknat har emellertid Sveriges intresse och stöd för EU:s utvidgning fått vidgade ramar. Programmet för Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd, första halvåret 2001, innehåller som en av grundpelarna en ambition att åstadkomma ett genombrott i utvidgningsförhandlingarna.

Utvidgningen kommer emellertid att kräva betydande finansiella resurser. Kandidatländernas inkomstnivå understiger vida de nuvarande medlemsländernas. Även om förhandlingarna ännu inte kommit särskilt långt, står det ändå klart att nya medlemmar

kommer att vara berättigade till stora bidrag till jordbruket samt i form av strukturstöd. Samtidigt är deras betalningsförmåga relativt låg. Sverige, å andra sidan, är av de större nettobetalarna till EU, dvs. vår avgift till unionen överstiger kraftigt de budgetmedel vi får tillbaka. År 2000 beräknas Sveriges nettoposition vis-à-vis EU uppgå till - 0.50 % av BNI. Endast Tyskland och Nederländerna har en mera ogynnsam nettosituation i relativa termer.

Sverige har gått i bräschen för att begränsa utgiftsutvecklingen på EU:s budget, både på kort och på lång sikt. I förhandlingarna som föregick den s.k. Agenda 2000, dvs. det handlingsprogram inför 2000-talet som bl.a. skulle förbereda utvidgningen, arbetade Sverige aktivt, tillsammans med tre andra nettobetalare, (Tyskland, Nederländerna och Österrike) för att införa en övre begränsning för ett medlemslands nettobetalningar till EU. Trots att man inte lyckades genomföra förslaget, bidrog dock de fyra ländernas agerande till att den långsiktiga finansplanen för EU (det s.k. finansiella perspektivet 2000 - 2006) kom att präglas av stor återhållsamhet. De nämnda fyra länderna lyckade också få till stånd en speciell avgiftsrabatt vilken i betydande grad kommer att reducera den svenska avgiften fr.o.m. år 2002.

I sin egenskap av stor nettobetalare kommer Sverige att, via avgiften till EU, få finansiera sin beskärda del av utvidgningens kostnader. Nuvarande nettomottagare inom EU kommer inte utan vidare att ge upp sina hittillsvarande förmåner och en av de rikaste medlemsstaterna (Storbritannien) bidrar med en oproportionerligt låg andel till budgeten inklusive utvidgningskostnaderna. Kanske kan det bli aktuellt att ge nya medlemsstater någon form av infasningsrabatt eller annan form av kompensation i början av medlemskapet innan återflödet från EU har kommit igång vilket i så fall får finansieras av nuvarande medlemmar.

Även om utvidgningen har en hög politisk prioritet föreligger, för Sveriges del, en målkonflikt mellan å ena sidan utvidgningen och å andra sidan budgetrestriktivitet och avgiftsbegränsning. Frågan är hur allvarlig denna målkonflikt är och vilka konsekvenserna kommer att bli för Sveriges EU-avgift. Den här studien syftar till att i kvantitativa termer beskriva dessa konsekvenser. Perspektivet är emellertid inte bara inriktat på Sverige. De budgetära effekterna av olika alternativ för utvidgningen kommer att belysas för samtliga nuvarande medlemmar liksom för de tillkommande länderna.

De finansiella uppoffringarna får emellertid vägas mot de samhällsekonomiska fördelar som en utvidgning av EU kan föra med



sig. Att dessa fördelar blir mycket stora för de nya medlemsländerna torde man kunna räkna med men hur ter det sig för de nuvarande medlemsländerna (EU 15)? Resultat från ett antal internationella studier kommer att ställas mot kostnadsberäkningarna i denna studie (kapitel 8).

Nu har syftet med utvidgningen aldrig varit att åstadkomma ett plus i den samhällsekonomiska balansräkningen, varken för Sverige eller andra länder. Den politiska och sociala betydelsen för fredsprojektet EU kan knappast mätas i ekonomiska termer. Att lämna de nuvarande, och möjligen tillkommande, kandidatländerna utanför unionen vore dessutom förknippat med betydande kostnader såväl i samhällsekonomiskt som i budgetärt avseende. Vid en ogynnsam ekonomisk, social eller säkerhetspolitisk utveckling i något eller flera av dessa länder kunde kostnaderna för en icke-utvidgning av EU växa till dimensioner som skulle ställa de beräknade utvidgningskostnaderna i skuggan. En "icke-utvidgning" är därför inget verkligt handlingsalternativ.

Icke desto mindre kan det finnas anledning att fråga sig, mot bakgrund av beräkningar av budgetära merkostnader och samhällsekonomiska effekter som görs i denna studie, om det finns svårigheter som kan komma att manifesteras på andra plan än de ekonomiska och budgetära och i samband därmed hur långsiktigt hållbar Sveriges nuvarande EU-politik kan visa sig vara.

## 2.2 Studiens syfte och metod

Det första syftet med studien är att göra kvantitativa uppskattningar av kostnaderna<sup>2</sup> för olika tänkbara tidsförlopp för utvidgningen samt för olika alternativ för jordbruks- och strukturpolitikens utformning. Studien kommer att belysa kostnaderna för vart och ett av EU:s nuvarande, såväl som tillkommande, medlemsländer.

I första hand kommer studien att fokusera konsekvenserna för Sveriges del (främst avgiften). Fördelningen av finansieringsbördan mellan de nuvarande medlemsländerna kommer också att beskrivas. Effekten på nuvarande nettomottagare inom EU 15, speciellt de

---

<sup>2</sup> Med "kostnader" avses i fortsättningen budgetära kostnader för medlemsländerna eller för EU om inget annat sägs.

s.k. sammanhållningsländerna<sup>3</sup>, blir då av speciellt intresse. Vidare kommer studien att belysa de budgetära effekterna (avgiftsbetalning samt s.k. återflöde) för nya medlemsstater.

Ett annat syfte med studien är att redovisa vissa underlag för att väga kostnader och samhällsekonomiska vinster – resp. förluster – av utvidgningen mot varandra både för nuvarande och tillkommande medlemsländer.

Studien kommer att försöka besvara frågor som:

Hur kommer Sveriges avgift och nettosition<sup>4</sup> till EU att utvecklas vid olika tänkta tidsförlopp för utvidgningen? Vilken betydelse, i detta sammanhang, har egentligen tidpunkten för utvidgning eller vilka länder som kommer med i en första omgång?

Vad blir de budgetära effekterna av olika möjliga utformningar av kostnaderna för jordbruks- resp. strukturpolitik samt eventuella koncessioner (beräknade avgiften) till nya medlemsstater?

Vad blir effekterna i ovannämnda avseenden på övriga 14 medlemsstater i nuvarande EU, särskilt med avseende på de s.k. sammanhållningsländerna? Hur påverkas den s.k. bördefördelningen?

Vad blir effekterna på de nya medlemsländerna med avseende på avgiftsbetalningar och nettosition av olika tänkta tidsförlopp för utvidgningen?

Hur förhåller sig budgetära merkostnader för utvidgningen till de samhällsekonomiska effekterna?

---

<sup>3</sup> Dvs. Spanien, Portugal, Grekland och Irland som för tillfället har tillgång till en speciell sammanhållningsfond för att uppnå ekonomisk paritet med övriga medlemsländer. Vid en utvidgning med fattigare länder kommer några, ev. alla, dessa länder inte längre att möta de uppställda kriterierna för att få stöd ur Sammanhållningsfonden. Man kan räkna med att detta blir en politisk stötosten i utvidgningsförhandlingarna.

<sup>4</sup> Förenklat: avgift minus återflöde av budgetmedel.

Beräkningarna kommer att utföras med en modell<sup>5</sup> baserad på MS Excel® som simulerar EU:s regelverk för avgiftsbetalning, det s.k. egnamedelssystemet, och som medger analys av olika policyalternativ, t.ex. vad gäller total avgift, rabatter till nya länder, kostnaderna för jordbruks- och strukturpolitik etc.

Återflödets fördelning på mottagarländer vad gäller jordbrukspolitik och strukturpolitik har tagits från arbetsmaterial tillgängligt inom Finansdepartementet respektive beräkningar av Jordbruksdepartementet. De samhällsekonomiska bedömningarna kommer att baseras på en genomgång av andra studier, främst internationella, både av budgeteffekter och (framför allt) av samhällsekonomiska effekter.

## 2.3 Utvidgningsprocessen och Sveriges inställning

Utvidgningsprocessen inleddes som redan nämnts år 1993 genom ett beslut av Europeiska rådet. Anslutningen skulle äga rum så snart ett kandidatland mötte de erforderliga ekonomiska och politiska villkoren för medlemskap.

Europeiska rådet fastställde därvid vad som kom att kallas Köpenhamnskriterierna för när de ekonomiska och politiska villkoren skulle anses ha uppfyllts. I huvudsak innebär dessa kriterier att kandidatländerna måste ha stabila institutioner som garanterar demokrati, lag, mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter, en fungerande marknadsekonomi som kan konkurrera inom unionen samt förmåga att acceptera de förpliktelser som medlemskapet för med sig, inklusive deltagande i den politiska, ekonomiska och monetära unionen. Vidare uppställdes kriterier för administrativa och institutionella strukturer och övertagande av EU:s lagstiftning. För att bli medlemmar måste kandidatländerna acceptera den s.k. *acquis communautaire*, dvs. hela det gemensamma regelverk som byggts upp inom unionen i form av fördraget, förordningar, internationella avtal etc. Huvudsakligen gäller detta EU:s grundlagar, nämligen Romfördraget, Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget.

---

<sup>5</sup> Modellen är inte en ekonomisk modell, *stricto sensu*, eftersom den är uppbyggd av ett stort antal identiteter och inte innehåller några skattade beteendeeckvationer. Även om "modellen" är mycket stor och förhållandevis komplicerad är det alltså snarast fråga om vad man i dagligt tal brukar beteckna som en "räknesnurra". Det förefaller dock som denna terminologiska stringens numera blivit ganska suddig och vi kommer därför fortsättningsvis att tala om "modellen". Dock betecknar vi också vår ansats som "bokhållarmässig" i motsats till de ekonometriska studier som kommer att beskrivas nedan.

Vid sitt möte i Luxemburg, december 1997, beslöt Europeiska rådet att uppta förhandlingar med Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Polen och Slovenien.<sup>6</sup> Vid ett möte i Helsingfors, december 1999, beslöt Europeiska rådet vidare att också uppta förhandlingar med Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien. Samtidigt erkändes Turkiet som officiellt kandidatland.

Det skulle föra för långt att här i detalj gå in på förhandlingsprocessen och den inledande s.k. screeningen som går ut på att fastställa i vilken grad kandidatländerna möter de kriterier som uppställts för medlemskap. Utvidgningssidorna på Kommissionens website<sup>7</sup> ger en detaljerad redogörelse för förhandlingsläget. Den översynsrapport<sup>8</sup> som kom i november 2000 ger en överblick över förhandlingsläget, totalt och för varje kandidatland samt Kommissionens förslag till tidtabell för det fortsatta arbetet (1). Förhandlingarna koncentreras kring hur och när kandidatländerna skall införa och implementera *acquis communautaire*. Kandidatländerna ställer ofta krav på övergångsordningar och infasningar vilka emellertid, enligt EU:s synsätt, måste vara begränsade i tid och omfattning.

Som nämnts har Sverige från första stund stött utvidgningsprocessen. Sverige var exempelvis en drivande kraft bakom beslutet att tillämpa den s.k. regattamodellen för utvidgningen. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 vann denna tanke gehör. Förutom att inleda förhandlingar med samtliga länder som uppfyllde det politiska kriteriet lade man också fast principen om differentiering. Den innebär att varje land skall behandlas på basis av sina egna meriter när det gäller att införliva och tillämpa regelverket.

Den svenska regeringen har gjort klart att en av de viktigaste ambitionerna i programmet för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd är att åstadkomma ett politiskt genombrott i utvidgningsförhandlingarna. Den svenska regeringens

---

<sup>6</sup> NB: För att underlätta referenser till och samordning med internationell statistik kommer kandidatländerna i det följande att listas i bokstavsordning efter sina engelska namn även om ländernamnen givetvis skrivs på svenska i denna rapport. Kandidatländerna kommer att delas upp i "Luxemburggruppen" resp. "Helsingforsgruppen".

<sup>7</sup> Åtskilliga av de dokument som refereras till i denna studie finns tillgängliga på Internet. Se företeckningen i Länklista i avsnittet Referenser.

<sup>8</sup> Se *Enlargement Strategy Paper, Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries*. European Commission, November 8, 2000. Se också "Länklista".

utvidgnings-politik och program för ordförandeskapet finns utförligt redovisat på Regeringens website.

I den långsiktiga finansplan för perioden 2000 – 2006 som antogs vid Europeiska rådets möte i Berlin, mars 1999, gjordes ett s.k. tekniskt antagande att sex länder skulle bli nya medlemmar fr.o.m. 2002. Implicit ansågs dessa länder vara Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Polen och Slovenien. Det råder numera praktiskt taget full enighet om att ingen utvidgning kommer att äga rum redan 2002 medan det finns många olika meningar om när den första utvidgningen kan tänkas komma att äga rum. En tolkning av den översynsrapport som nämndes ovan är att ingen utvidgning kan ske förrän allra tidigast 2004. Den svenska regeringen anser dock att Kommissionens tidsplan kunde ha varit mer ambitiös.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se t.ex. intervju med utrikesministern, DN 2000-11-09



## 3 Utvidgningens kostnader och EU:s finansiella resurser

### 3.1 Vad beräknas utvidgningen kosta?

Efter långa och utdragna förhandlingar antog det Europeiska rådet i Berlin, mars 1999, den s.k. Agenda 2000 vilken bl.a. innehöll en långsiktig finansplan för EU, täckande perioden 2000 – 2006. I detta det s.k. finansiella perspektivet finns medel avsatta för att finansiera en utvidgning med sex länder år 2002. Av tabell 1 framgår de relevanta talen ur det finansiella perspektivet.

Tyvärr måste vi redan här infoga en teknisk förklaring: det finansiella perspektivet skiljer mellan bemyndiganden för *åtaganden* respektive för *betalningar*. Åtagandena kan avse ett eller flera budgetår: betalningsanslagen är emellertid vad som bestämmer medlemsländernas avgift, år för år. För EU 15 är denna skillnad av föga intresse: så antas t.ex. betalningarna i det finansiella perspektivet vara i genomsnitt 98 % av åtagandena för EU 15. Som vi kan se av de nedersta raderna i tabell 1 beräknas förhållandet vara ett helt annat vad avser de nya medlemsländerna. Om man räknar bort jordbruksutgifterna förändras förhållandet mellan betalningar och åtaganden från 52.4 % år 2002 till 72.3 % år 2006. Detta är den s.k. infasningen av de nya medlemmars återflöde från EU:s budget och reflekterar bl.a. deras bristande förmåga att ta emot och använda (absorbera) medel som de skulle vara berättigade till.<sup>10</sup>

När vi diskuterar utvidgningens kostnader och tillgängliga resurser kommer denna teknikalitet att vara av stor betydelse eftersom den antagna utnyttjandegraden är så låg för de nya medlemmarna. Vi kan redan nu notera att man i det finansiella perspektivet räknat med att utvidgningskostnaderna för de första sex nya medlemsländerna kommer att stiga från 0.06 till 0.16 % av BNI för EU 15 som helhet under perioden 2002 – 2006. Eftersom betalningar till övriga

---

<sup>10</sup> Även Sverige hade problem med sin absorptionskapacitet under de första åren av sitt medlemskap, främst på strukturfondssidan. I någon mån kvarstår sådana problem fortfarande även i vårt land.

ändamål beräknas sjunka under samma period från 1.13 till 0.97 % av BNI skulle de totala utgifterna gå ner från 1.19 till 1.13 % av BNI under perioden 2002 – 2006.

Det finansiella perspektivets utgiftsbild är att utvidgningskostnaderna för de första sex länderna kommer att pressas in i de totala kostnaderna genom att den relativa bördan för EU 15 visserligen ökar mellan år 2000 och 2003 men därefter faller tillbaka så att nivån år 2006 blir densamma som för år 2000. Denna profil återspeglas givetvis i de enskilda medlemsländernas avgiftsbetalningar, även i Sveriges.

Ett viktigt påpekande som kommer att diskuteras mera i detalj nedan är att de beräknade kostnaderna för utvidgningen förutsätter att jordbruket i de nya medlemsländerna inte kommer att erhålla något direkt inkomststöd på det sätt som jordbruket i EU 15 nu får. Detta är emellertid endast en av flera faktorer som kommer att utsätta kostnadsramen för press: strukturpolitikens framtida utformning är en annan sådan. Allmänt sett bygger det finansiella perspektivet på ett antagande om framgångsrik budgetrestriktivitet under perioden – en linje som inte minst Sverige har arbetat för. Sälunda räknade t.ex. Kommissionen i sitt ursprungliga förslag till finansiellt perspektiv med avsevärt högre utgifter under perioden liksom avsevärt större kostnader för utvidgningen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Beräkningar inom Finansdepartementet under Agenda 2000-förhandlingarna tydde på att Kommissionens ursprungliga förslag år 2006 skulle ha kostat Sverige ca 2.5 miljarder SEK/år mer än vad som sedan blev fallet.



**Tabell 1** Medel avsatta för utvidgningen 2002 – 2006  
enligt det finansiella perspektivet. Miljoner euro, 1999 års priser.

	2002	2003	2004	2005	2006	Summa 2002- 2006
<i>Åtagandebemyndiganden</i>						
Jordbruk	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
Strukturåtgärder	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080	39 580
Inre politik	730	760	790	820	850	3 950
Adm. Utgifter	370	410	450	450	450	2 130
Åtaganden, totalt	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780	58 070
<i>Betalningsbemyndiganden</i>						
Jordbruk	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
Övriga utgifter	2 540	4 680	6 440	8 510	10 820	32 990
Betalningar, totalt	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220	45 400
<i>Betalningar/Åtaganden (%)</i>						
exkl. jordbruk	52.4	66.9	70.3	75.5	80.9	72.3
Totalt	64.2	74.3	76.6	80.6	84.7	78.2

**Tabell 2** Betalningsanslagen enl. det finansiella perspektivet som andel av BNI i EU 15. Procent.

	2000	2002	2003	2004	2005	2006
För egna resp. externa utgifter	1.13	1.13	1.11	1.05	1.00	0.97
För utvidgningen	-	0.06	0.08	0.10	0.13	0.16
<b>Totalt</b>	<b>1.13</b>	<b>1.19</b>	<b>1.19</b>	<b>1.15</b>	<b>1.13</b>	<b>1.13</b>

*Anm.:* externa avgifter avser avgifter utanför EU 15 och kandidatländerna, t.ex. i utvecklingsbistånd till tredje länder o.s.v.

### 3.2 Hur skall utvidgningskostnaderna finansieras?

I avsnitt 3.1 har vi beskrivit hur EU:s totala utgifter (inklusive kostnaderna för utvidgningen) har beräknats i det finansiella perspektivet. Dessa kostnader skall, enligt EU:s regelsystem, bäras solidariskt av alla medlemsstater. Den brittiska rabatten (mer om detta nedan) samt den finansieringsfördel som Sverige, Tyskland,

Nederländerna och Österrike tillerkänts från år 2002, innebär emellertid allvarliga avsteg från denna princip. För att kunna bedöma utvidgningskostnadernas fördelning på de olika medlemsländerna är det (tyvärr) nödvändigt att känna till grunddragen av det regelsystem som styr beräkningen av de nationella avgifterna. Vi beklagar att detta avsnitt måste bli ganska tekniskt trots att vi undviker att gå in på detaljer som inte är absolut nödvändiga för fortsättningen.

Medlemsländernas avgift till EU bestäms av unionens s.k. egna-medelssystem. I gällande beslut om detta system fastställs reglerna för hur mycket medlemsländerna är skyldiga att betala till unionen. Systemet är till ytterlighet komplicerat som ett resultat av politiska överväganden och kompromisser och en allmän ovilja hos medlemsstaterna att ändra på tidigare beslut.<sup>12</sup>

Det skulle föra alldeles för långt att försöka förklara i detalj hur egna-medelssystemet fungerar. En bra förklaring och utvärdering av systemet finns publicerad i *Agenda 2000 – Financing the European Union. Commission Report on the operation of the own resources system* (2) som publicerades av kommissionen 1998 som ett underlag för diskussionerna om Agenda 2000.<sup>13</sup> Ett par viktiga grundprinciper måste dock nämnas inledningsvis:

EU:s budget måste balansera varje år. EU:s egna intäkter (räntor, hyror etc.) är försumbara varför hela den överenskomna budget-kostnaden måste taxeras ut på medlemsländerna varje år.

I ett särskilt beslut har medlemsländerna kommit överens om att summan av egna medel aldrig får övriga 1.27 % av EU:s BNI.<sup>14</sup> Eftersom budgeten måste balansera är detta tak således samtidigt en spärr för utgifterna.

---

<sup>12</sup> Man träffar ibland på föreställningen att det är någon sorts byråkrati i Bryssel, t.ex. Kommissionen, som krånglar till reglerna och besluten i detta avseende. Så är ingalunda fallet. "Byråkraterna" skulle inget hellre vilja än ha ett enkelt och transparent egna-medelssystem. Försök att förenkla systemet har dock hittills alltid stött på patrull p.g.a. medlemsstaternas konsekventa insisterande på att behålla tillkämpade undantag och förmånliga specialbestämmelser och helst också föra in nya. Om man lyckas med detta är det svårt att motsätta sig andra medlemmars önskan att få liknande önskemål införda i systemet. Ett av de mera groteska exemplen är beräkningsmetoderna för den brittiska rabatten. Ett annat är att den specialrabatt som fyra länder (däribland Sverige) kommer att åtnjuta fr.o.m. 2002, i budgeten formellt måste beräknas med två olika metoder trots att den elementäraste matematik säger att slutresultaten kommer att bli identiska. Detta beror på en oklar formulering i slutsatserna från Berlinmötet.

<sup>13</sup> Bulletin of the European Union, Supplement 2/98. Se också "Länklista".

<sup>14</sup> Eftersom en nyligen genomförd revision av nationalräkenskapssystemet har medfört en systematisk uppvärdering av BNI-talen kommer denna procentsats att revideras nedåt att de absoluta talen för egna-medelstaket blir oförändrade. Uttryckt i procentenheter kommer det reviderade taket troligen att ligga på omkring 1.24 % av BNI.

Tullintäkter och vissa jordbruksavgifter kallas traditionella egna medel. Dessa medel levereras in i sin helhet till unionen. Det land som levererar in tullintäkterna får dock behålla 10 % för att täcka administrationskostnader. Fr.o.m. år 2001 har denna ersättning höjts till 25 %.

En stor del av EU-avgiften baseras på den s.k. momsbasen. Den momsbase avgiften var fram till 1988, förutom traditionella egna medel, den enda finansiella resursen för unionen. Fr.o.m. detta år infördes emellertid också en BNI-baserad avgift samtidigt som uttaget av momsbase avgift begränsades.

I det egnamedelsbeslut som man kom överens om i Berlin 1999 gäller följande:

25 % av traditionella egna medel får behållas av den inlevererande staten som ersättning för administrationskostnader.

Momsbasen får uppgå till max 50 % av BNI. Av momsbasen får maximalt 0.75 % tas ut år 2002 och 2003, därefter 0.5 %. (F.n. är uttaget maximalt 1 %). Denna del av avgiften uttas som en enhetlig procentsats för alla länder.

Den BNI-baserade avgiften som uttas som enhetlig procentsats av alla länder.

Summan av dessa tre avgiftskomponenter får inte överstiga ett tak som f.n. är ansatt till 1.27 % av BNI.

Trots att stora delar av avgiften tas ut i form av en enhetlig procentsats varierar den relativa avgiftsbelastningen mellan EU:s medlemsländer. Två av de viktigaste orsakerna till detta är att vissa länder (t.ex. Nederländerna och Belgien) betalar in mycket mer tullavgifter än andra samt att momsbasens storlek varierar kraftigt mellan länderna. Detta är också en av orsakerna till att det inte varit möjligt att reformera och förenkla avgiftssystemet så att t.ex. hela avgiften togs ut på BNI. Vissa länder (framför allt Italien) skulle nämligen förlora på en sådan reform.

Den allra viktigaste orsaken till att den relativa finansieringsbördan varierar mellan länderna har emellertid att göra med den s.k. brittiska rabatten. Denna rabatt<sup>15</sup> infördes år 1984 efter uppslitande

---

<sup>15</sup> Egentligen "budgetreduktion".

politiska strider inom unionen och har bibehållits sedan dess. Lyckligtvis är det inte nödvändigt för syftet med denna studie att närmare förklara hur den brittiska rabatten beräknas. Något oprecist kan vi säga att Storbritannien får tillbaka 66 % av skillnaden mellan vad man betalar in i moms- och BNI-baserad avgift och återflödet av budgetmedel till Storbritannien.<sup>16</sup> Medan Sverige och övriga medlemsländer betalar 100 % av motsvarande skillnad betalar Storbritannien alltså endast 33 %. Det felande beloppet taxeras ut på övriga medlemsländer i relation till deras andel av BNI i EU minus Storbritannien.

Vid Europeiska rådets möte i Berlin, mars 1999, beslöts att den brittiska rabatten också skulle tillämpas på kostnaderna för utvidgningen. Grovt taget kan man säga att Storbritannien endast betalar 33 % av sin andel av dessa kostnader medan andra länder betalar mer än 100 % eftersom det felande brittiska beloppet taxeras ut på övriga medlemmar.

Ett annat beslut från Berlin har en mycket stor betydelse för storleken av Sveriges avgift. Rådet beslöt nämligen att Sverige, jämte Tyskland, Österrike och Nederländerna endast skulle behöva betala 25 % av sin "normala" andel av den brittiska rabatten. Återigen kommer de belopp som kommer att fela genom denna reduktion att fördelas ut på övriga medlemsstater i relation till deras BNI-andel.

Tabell 3 visar hur EU:s egna medel fördelade sig på olika avgiftslag år 1999.

**Tabell 3 EU:s egna medel 1999 efter avgiftstyp.**

	Miljarder euro, 1999 års priser	Procentuell fördelning
Traditionella egna medel	13,9	16,8
Momsbaserad avgift	31,3	37,9
BNI-baserad avgift	37,5	45,4
<b>Totalt</b>	<b>82,5</b>	<b>100</b>

*Anm.:* Totalen innehåller en mindre korrigeringspost

*Källa:* Allocation of 1999 EU operating expenditure by Member State (3).

<sup>16</sup> Denna beskrivning är en förenkling som är anpassad till syftet med denna studie. För en någorlunda precis beskrivning av hur den brittiska rabatten beräknas hänvisas till *Agenda 2000 – Financing the European Union* (1).

Ett tentativt svar på rubrikens fråga blir att, bortsett från variationer i storleken av Traditionella egna medel, kommer utvidgningskostnaderna att betalas av de nuvarande EU-medlemmarna genom en, i princip, lika stor andel av BNI. Storbritannien får emellertid en kraftig rabatt på sin avgift och även Sverige, Tyskland, Nederländerna och Österrike betalar en något lägre andel än övriga. Summan av dessa betalningsreduktioner fördelas på övriga medlemsstater. Frågan om hur mycket de nya medlemmarna själva skall betala är föremål för förhandlingar. Utgångspunkten är dock att de skall delta fullt ut i egnamedelssystemet när de blivit medlemmar.

Frågan om betalningarna, eller "bördefördelningen", kommer att belysas i detalj i fortsättningen.

Som en illustration till den föregående beskrivningen presenteras tabell 4. Vi har valt att presentera beräkningar för år 2002 eftersom effekterna på avgiftssystemet av besluten i Berlin får full effekt fr.o.m. detta år. För Sveriges del är två nyckeltal att vi ansvarar för 2.7 % av betalningarna till EU:s budget och vårt återflöde utgör 1.5 % av EU:s budget. Differensen är ett mått på vår negativa nettoposition, dvs. det förhållandet att vi betalar in mer än vi får tillbaka.

Motsvarande tal för t.ex. Storbritannien är 16.6 % av betalningarna resp. 8.7 % av återflödet, dvs. en negativ nettoposition motsvarande 7.9 % av EU:s budget. P.g.a. rabattsystemet från 1984 behöver Storbritannien dock endast betala 1/3 av denna skillnad dvs. ca 2.6 procentenheter. Skillnaden, som i detta fall uppgår till 4 745 miljoner euro, taxeras ut från övriga medlemsländer. Normalt skulle Sverige ha betalat ca 150 miljoner av detta belopp. Genom Berlinöverenskommelsen minskar vår andel emellertid till ca 37 miljoner euro, dvs. en årlig inbesparing på ca 110 miljoner euro eller nästan 1 miljard svenska kronor.

**Tabell 4 EU:s budget år 2002 enligt Agenda 2000  
Utvidgningskostnader ej medräknade.**

**1. Miljoner euro, 1999 års priser**

	Tradi- tionella egna medel	Moms- baserad avgift	BNI- baserad avgift	Total avgift före Stor- britannien rabatten	Totalt återflöde
Belgien	368	565	1 842	2 775	4 747
Danmark	235	357	1 178	1 770	1 557
Tyskland	3034	5 467	15 179	23 679	11 681
Grekland	185	337	928	1 450	6 633
Spanien	857	1 555	4 287	6 698	14 844
Frankrike	2 077	3 620	10 393	16 091	13 746
Irland	129	235	647	1 011	2 596
Italien	1 666	2 424	8 335	12 425	10 880
Luxemburg	28	51	141	221	1 092
Nederländerna	568	1 031	2 842	4 441	2 217
Österrike	299	537	1 495	2 331	1 499
Portugal	159	289	797	1 245	4 413
Finland	186	294	930	1 410	1 196
Sverige	318	576	1 589	2 482	1 292
Storbritannien	1 990	3 612	9 956	15 558	7 442
<b>EU 15</b>	<b>1 2101</b>	<b>20 950</b>	<b>60 539</b>	<b>93 589</b>	<b>85 836</b>

**2. Procentuell fördelning mellan medlemsstaterna**

Belgien	3.0	2.7	3.0	3.0	5.5
Danmark	1.9	1.7	1.9	1.9	1.8
Tyskland	25.1	26.1	25.1	25.3	13.6
Grekland	1.5	1.6	1.5	1.5	7.7
Spanien	7.1	7.4	7.1	7.2	17.3
Frankrike	17.2	17.3	17.2	17.2	16.0
Irland	1.1	1.1	1.1	1.1	3.0
Italien	13.8	11.6	13.8	13.3	12.7
Luxemburg	0.2	0.2	0.2	0.2	1.3
Nederländerna	4.7	4.9	4.7	4.7	2.6
Österrike	2.5	2.6	2.5	2.5	1.7
Portugal	1.3	1.4	1.3	1.3	5.1
Finland	1.5	1.4	1.5	1.5	1.4
Sverige	2.6	2.8	2.6	2.7	1.5
Storbritannien	16.4	17.2	16.4	16.6	8.7
<b>EU 15</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

	Nettoposition före britannien- rabatten	Storbritannien- rabatten	Netto- position efter Stor- britannien- rabatten	Total avgift efter Stor- britannien- rabatten
Belgien	2 202	266	1 936	3 041
Danmark	-66	170	-236	1 940
Tyskland	-10 037	356	-10 393	24 035
Grekland	5 303	134	5 169	1 584
Spanien	8 701	618	8 083	7 316
Frankrike	-1 012	1 498	-2 510	17 589
Irland	1 669	93	1 575	1 105
Italien	-515	1 202	-1 717	13 627
Luxemburg	889	20	869	241
Nederländerna	-1 857	67	-1 923	4 508
Österrike	-639	35	-674	2 366
Portugal	3 271	115	3 156	1 360
Finland	-97	134	-231	1 544
Sverige	-985	37	-1 022	2 520
Storbritannien	-6 827	-4 745	-2 082	10 813
<b>EU 15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>93 589</b>
Belgien	..	5.6	..	3.2
Danmark	..	3.6	..	2.1
Tyskland	..	7.5	..	25.7
Grekland	..	2.8	..	1.7
Spanien	..	13.0	..	7.8
Frankrike	..	31.6	..	18.8
Irland	..	2.0	..	1.2
Italien	..	25.3	..	14.6
Luxemburg	..	0.4	..	0.3
Nederländerna	..	1.4	..	4.8
Österrike	..	0.7	..	2.5
Portugal	..	2.4	..	1.5
Finland	..	2.8	..	1.6
Sverige	..	0.8	..	2.7
Storbritannien	..	-100.0	..	11.6
<b>EU 15</b>	<b>..</b>	<b>100.0</b>	<b>..</b>	<b>100</b>

*Anm.* Se Appendix för tekniska förklaringar, bl.a. till varför nettoposition inte är exakt lika med avgift – återflöde.

*Källa:* Agenda 2000, finansiella perspektivet 2000 – 2006 (2), egna modellberäkningar.





## 4 Sveriges avgift och återflöde i olika tidsförlopp för utvidgningen

### 4.1 Avgiften

#### 4.1.1 Utförda beräkningar och förutsättningar

Beräkningar har gjorts för fyra olika tidsförlopp enligt följande:

##### **Tidpunkt för nytt medlemskap enligt olika antaganden**

	Luxemburg- gruppen	Helsingfors- gruppen utom Rum. och Bulg.	Rumänien- Bulgarien
Tidsförlopp 1 (Referensscenario)	2002	2007	2007
Tidsförlopp 2	2003	2005	2008
Tidsförlopp 3	2005	2005	2008
Tidsförlopp 4	2006	2006	2010

Tidsförlopp 1 kallas i fortsättningen referensscenario, vilket innebär att det får vara jämförelsenormen för de flesta beräkningar som görs i denna studie. Även om referensscenariot i viss mening ter sig realistiskt vad gäller tidpunkterna för utvidgning, är det dock motiverat att bibehålla det eftersom det svarar mot de antaganden som gjordes i det finansiella perspektivet kombinerat med ett antagande om att den andra utvidgningsvägen kommer i början av nästa finansiella perspektiv (2007 – 2013). Även om det på intet sätt är en officiell svensk ståndpunkt, kan nog tidsförlopp 2 anses vara det alternativ som ligger närmast den svenska regeringens syn på utvidgningsprocessen, givet nuvarande förutsättningar. Tidsförlopp 3 kan sägas vara en, vid, tolkning av Kommissionens översynsrapport från november 2000 (1). Tidsförlopp 4 får anses

vara ett alternativ som, om inte maximalt pessimistiskt, dock reflekterar avsevärda politiska svårigheter och temporära misslyckanden i utvidgningsförhandlingarna.

Den totala kostnadsramen för EU:s utgifter (inklusive utvidgningskostnader) enligt det fastställda finansiella perspektivet framgår av tabell 1. Vad skall vi då anta för perioden 2007 – 2013? Det som ligger närmast till hands är kanske att anta ”oförändrad utgiftsnivå” och ett sådant antagande har också lagts till grund för våra beräkningar. Men man inser omedelbart att betydande modifierationer måste göras.

Medel måste beräknas för de länder (Helsingforsgruppen)<sup>17</sup> som beräknas tillkomma efter 2006. Vi har antagit att de kommer att åtnjuta samma relativa stöd som den första gruppen länder. Vi har använt folkmängden som fördelningsnyckel ehuru det kunde finnas goda skäl att också införa variabler som yta, BNI etc.<sup>18</sup>

Ett antagande om det s.k. förmedlemskapstödet måste göras. Vi har valt att behålla det finansiella perspektivets nivå på förmedlemskapsstöd under hela perioden. Detta svarar mot ett antagande om utökat stöd för länder som ännu inte blivit medlemmar samt där efter stöd till Turkiet och andra potentiella kandidater.<sup>19</sup>

I antagandena ligger att direktstöd till jordbruket inte kommer att betalas till nya medlemsländer utöver EU 15. I denna form är antagandet orealistiskt vilket diskuteras i avsnittet om jordbrukspolitiken (avsnitt 4.1.5). Det bör därför i detta sammanhang omtolkas till att innebära att totalkostnaderna för jordbruksstödet ligger kvar på nivån 2006 enligt det finansiella perspektivet, t.v. utan närmare tankar om i vilken form det utbetalas.

Det knepigaste antagandet gäller strukturstödet inom det utvidgade EU. Denna fråga diskuteras i avsnittet om strukturpolitiken (avsnitt 4.1.6). I de scenarier som hittills redovisats har vi antagit att samtliga länder kommer att få behålla de strukturstödsbelopp som de erhöll år 2006. Detta gäller även länder som tillkommit som medlemmar före detta år. Vidare har antagits att tillkommande medlemmar efter detta år skall erhålla strukturstöd på samma vill-

---

<sup>17</sup> I denna studie används begreppet Helsingforsgruppen alltid exklusive Turkiet.

<sup>18</sup> I trots av det uttalade syftet med denna studie ligger dock en viss tyngdpunkt på effekterna på Sverige samt fördelningen av kostnaderna inom EU 15. Eftersom länderna i Helsingforsgruppen är så små, mätt i BNI, jämfört med EU 15 eller EU 21 blir variationer i kostnaderna för denna grupp inte större än att de kan behandlas genom en enkel känslighetsanalys. För återflödet inom gruppen själv har dock sådana variationer stor betydelse.

<sup>19</sup> Ett fullt utbyggt förmedlemskapsstöd till Turkiet skulle dock spränga denna kostnadsram.

kor som övriga. För samtliga länder gäller den spärr som ingår i strukturfondsförordningen, nämligen att inget land bör få stöd uppgående till mer än 4 % av BNP. Denna spärr drabbar huvudsakligen länderna i Helsingforsgruppen samt Estland och Ungern.

Det kommer att framgå av avsnitten om strukturpolitiken att detta antagande är problematiskt men att det ändå har en viss grad av realism.

I det finansiella perspektivet har ett mindre belopp beräknats för ökade administrationskostnader. Dessa kostnader har här inte tillräknats de nya medlemmarna utan EU 15. I praktiken innebär detta att huvuddelen kommit att räknas som återflöde till Belgien och Luxemburg. Man får anta att de ökade administrationskostnaderna huvudsakligen avser utbyggnad av den centrala förvaltningen.

Vid bedömningen av de följande beräkningsresultaten är det av vikt att hålla dessa förutsättningar i minnet. Speciellt får man komma ihåg att vi antagit inte bara att nuvarande, ytterst budgetrestriktiva, finansiella perspektiv kommer att hålla fram till 2006 utan också att det kommer att förlängas (med de undantag som angavs ovan) till 2013. Det kan med fog invändas att detta är en ytterst restriktiv förutsättning som huvudsakligen förklarar det relativt "gynnsamma" resultatet då det gäller att möjligheterna att absorbera utvidgningskostnaderna. Olika hotbilder mot det finansiella perspektivet kommer därför att diskuteras i det följande. Men det är säkert också så att det finns en tongivande grupp av medlemsländer inom EU 15 som i förhandlingarna kommer att tillämpa en långsiktig budgetstrategi som ligger ganska nära de antaganden som gjorts här.

#### 4.1.2 Tillväxttakter i ekonomin

Modellberäkningarna kräver vidare antaganden om tillväxttakten i medlemsländernas BNI. I Agenda 2000 räknades med en årlig tillväxttakt för samtliga länder inom EU 15 med 2.5 % i volym (dvs. i fasta priser) över hela perioden. Implicit antogs, vid samma tillfälle en volymmässig tillväxttakt om 4 % per år i kandidatländerna 2002 – 2006.

Det är huvudsakligen den finansiella bördefördelningen mellan medlemsländerna och de nya medlemmarnas tilldelning av strukturstöd som påverkas av variationer i den reala tillväxttakten i ekonomin. Samtidigt saknas dock underlag för att göra differentierade

tillväxtantaganden över en så lång tidsperiod som det här är fråga om.

Vi försöker att belysa tillväxtantagandenas betydelse i en känslighetsanalys nedan. Grundantagandet utgår från de tillväxtprognoser för åren 2000 och 2001 som gjorts av Kommissionen i samband med det årliga budgetarbetet.<sup>20</sup>

Eftersom fokus i studien är på avgiftsbetalningar och kostnader är det relevanta makroekonomiska aggregatet bruttonationalinkomsten, BNI. För kandidatländerna har dock bruttonationalprodukten (BNP-GDP) använts i brist på andra data.

Eftersom alla beräkningar i denna studie avser fasta priser är inga antaganden om inflationstakt nödvändiga.

---

<sup>20</sup> *Growth rates 2000 – 2001*. European Economy, Supplement A; March 2000 (4).

**Tabell 5 Sveriges avgift till EU-budgeten i 4 olika tidsförlopp för utvidgningen.**

1. Miljarder svenska kronor, 1999 års priser				
	2002	2003	2005	2006
Ingen utvidgning	21.4	21.5	20.3	20.2
Referensscenario	21.5	22.2	22.0	22.4
Tidsförlopp 2	21.5	21.6	21.7	22.2
Tidsförlopp 3	21.4	21.5	20.7	21.2
Tidsförlopp 4	21.4	21.5	20.4	20.4
	2007	2008	2010	2013
Ingen utvidgning	20.2	20.3	20.3	20.3
Referensscenario	23.5	23.8	24.1	24.7
Tidsförlopp 2	22.9	23.9	24.4	24.7
Tidsförlopp 3	21.7	22.8	24.4	24.7
Tidsförlopp 4	20.9	21.6	23.4	24.6
2. Procentandel av BNI				
	2002	2003	2005	2006
Ingen utvidgning	1.14	1,12	1,01	0,98
Referensscenario	1.15	1.15	1.09	1.09
Tidsförlopp 2	1.15	1.13	1.07	1.07
Tidsförlopp 3	1.14	1.12	1.02	1.03
Tidsförlopp 4	1.14	1.12	1.01	0.98
	2007	2008	2010	2013
Ingen utvidgning	0.96	0.93	0.89	0.82
Referensscenario	1.11	1.09	1.06	1.00
Tidsförlopp 2	1.08	1.10	1.07	1.00
Tidsförlopp 3	1.03	1.05	1.07	1.00
Tidsförlopp 4	0.99	0.99	1.02	1.00

*Anm.:* Omräkningen till SEK har skett med antagande om en fast växelkurs av 8.5 SEK/euro.

#### 4.1.3 Sveriges kostnader för EU:s utvidgning

Av tabell 5 framgår hur Sveriges avgift till EU utvecklas i fyra olika tidsförlopp liksom under antagande om att ingen utvidgning alls skulle ske under perioden. När utvidgning sker enligt referensscenario blir avgiften endast obetydligt högre år 2002 än om ingen utvidgning sker. År 2006 har dock avgiften stigit till 22,4 miljarder

SEK jämfört med 20.2 miljarder SEK om ingen utvidgning skulle ske. År 2013 skulle avgiften stiga till 24.7 miljarder SEK mot 20,3 miljarder utan utvidgning.

Tabell 6 visar en jämförelse mellan Sveriges avgiftsbetalning enligt de olika tänkta tidsförloppen och referensscenariot. Jämförelsen är gjord både i absoluta tal och som procentandel av BNI. Om skillnaden i avgiftsbetalning tas som ett mått på utvidgningens budgetära merkostnader, ser vi att utvidgningen i denna mening skulle kosta Sverige 2.2 – 3.2 miljarder SEK år 2006 – 2007 vilket skulle öka till 4.4 miljarder SEK år 2013. I relation till BNP skulle merkostnaden uppgå till 0.11 – 0.15 % åren 2006 – 2007 och stiga till 0.18 % år 2013.

**Tabell 6 Sveriges avgift till EU-budgeten i 4 olika tidsförlopp för utvidgningen. Differens från referensscenariot.**

**1. Miljarder svenska kronor, 1999 års priser**

	2002	2003	2005	2006
Ingen utvidgning	-0.1	-0.6	-1.7	-2.2
Tidsförlopp 2	-0.1	-0.6	-0.4	-0.2
Tidsförlopp 3	-0.1	-0.6	-1.4	-1.2
Tidsförlopp 4	-0.1	-0.6	-1.7	-2.1
	2007	2008	2010	2013
Ingen utvidgning	-3.2	-3.5	-3.9	-4.4
Tidsförlopp 2	-0.5	0.1	0.3	0.0
Tidsförlopp 3	-1.8	-1.0	0.2	0.0
Tidsförlopp 4	-2.6	-2.2	-0.8	-0.1

**2 Procentandel av BNI**

	2002	2003	2005	2006
Ingen utvidgning	-0.01	-0.03	-0.08	-0.11
Tidsförlopp 2	0.00	-0.03	-0.02	-0.01
Tidsförlopp 3	-0.01	-0.03	-0.07	-0.06
Tidsförlopp 4	-0.01	-0.03	-0.08	-0.10
	2007	2008	2010	2013
Ingen utvidgning	-0.15	-0.16	-0.17	-0.18
Tidsförlopp 2	-0.03	0.01	0.01	0.00
Tidsförlopp 3	-0.08	-0.04	0.01	0.00
Tidsförlopp 4	-0.12	-0.10	-0.03	0.00

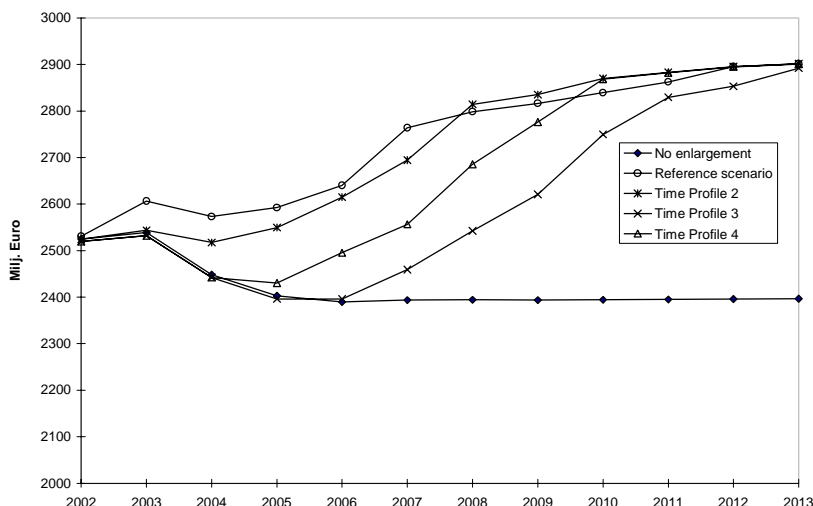
*Källa:* Egna modellberäkningar

Vi erinrar i detta sammanhang om avsnitt 3.1 där vi beskrev hur utgifterna för EU 15 i Berlinförhandlingarna anpassades för att bereda rum för utvidgningen: i den meningen är givetvis alternativet "ingen utvidgning" en teoretisk konstruktion – utan utvidgning skulle troligen utgifterna för EU 15 ha fått en snabbare utveckling i det finansiella perspektivet.

Ser vi på de övriga tre tidsförloppen där utvidgningen således antagits komma senare än enligt referensscenariot finner vi givetvis att avgiftsbetalningarna blir lägre i början av perioden ju längre utvidgningen skjuts upp. Enligt de antaganden som gjorts här kommer dock hela utvidgningen att ha ägt rum före 2013, vilket innebär att avgiftsbetalningarna tenderar att konvergera vid denna tidpunkt.

Utvecklingen av den svenska avgiften i de tänkta tidsförloppen illustreras i diagram 1. Som synes ligger kurvorna för de alternativa tidsförloppen under kurvan för referensscenariot i början av perioden för att i stort sett mötas vid periodens slut. Man kan också se hur kurvan för "ingen utvidgning" i stort sett är horisontell efter 2006 vilket illustrerar det gjorda antagandet om att EU:s utgiftsnivå, utan utvidgningskostnader, ligger kvar på den nivå som upp-

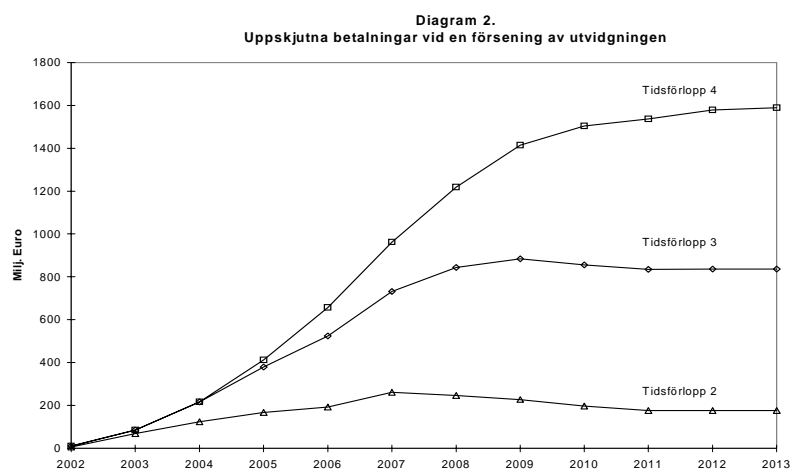
Diagram 1. Sveriges årliga avgiftsbetalningar till EU:s budget



nås år 2006 enligt det finansiella perspektivet. Diagrammet illustrerar således också den starka budgetrestriktivitet som vi förutsett i referensscenariot.

#### 4.1.4 Utvidgningstidpunktens betydelse

Tabell 5 och 6 samt diagram 1 har illustrerat utvidgningstidpunktens betydelse för Sveriges avgiftsbetalningar till EU. I avsnitt 2.1 antydde att en målkonflikt kunde anses råda mellan det övergripande politiska målet att åstadkomma en snabb utvidgning av EU och målet att begränsa EU:s budget och de svenska avgiftsbetalningarna. Vårt beräkningsmaterial ger oss nu en möjlighet att illustrera vilka belopp en sådan målkonflikt kan röra sig om. Vi illustrerar detta med diagram 2.



Av diagram 2 framgår att tidsförlopp 2, vilket vi något självständigt tolkat som den officiösa svenska positionen, skulle medföra en ackumulerad besparing, jämfört med referensscenariet, av ca 200 miljoner euro (ca 1,6 miljarder SEK). Tidsförlopp 3 som vi, lika självständigt, tolkat som konsekvens av Kommissionens översynsrapport från november 2000 (1), skulle medföra motsvarande besparingar på ca 800 miljoner (6,4 miljoner SEK) medan det pessimistiska tidsförlopp 4 skulle innebära en



ackumulerad avgiftsinbesparing på ca 1 600 miljoner euro, dvs. 13.6 miljarder SEK vilken skulle uppnås vid slutet av perioden. Dessa belopp för uppskjutna betalningar kan ställas mot summan av de ackumulerade avgiftsbetalningarna under motsvarande period, vilken även utan utvidgning skulle uppgå till i runda tal 220 miljarder SEK.

Vi avstår från att uttrycka en bestämd uppfattning om huruvida de potentiella besparingarna (eller, om man så vill, merkostnaderna för en tidig utvidgning) vore ett rimligt politiskt pris för en förse-ning av utvidgningen.

#### 4.1.5 Jordbrukspolitikens kostnader

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP<sup>21</sup>, är ett av de största och viktigaste utgiftsområdena i EU:s budget. Här kan endast ges en rudimentär beskrivning av jordbrukspolitikerna, tillräcklig för att belysa de budgetära implikationerna.<sup>22</sup>

EU:s jordbrukspolitik växte fram ur en efterkrigssituation då försörjningspolitiska motiv fortfarande var avgörande. EU:s institutioner åtog sig att köpa upp jordbruksprodukter på marknaden när världsmarknadspriserna sjönk till nivåer som gjorde den europeiska produktionen olönsam. Eftersom världsmarknadspriserna sedan länge sjunker i takt med global produktivitetsökning, mekanisering och handelsliberalisering blev marknadsinterventionerna snart ett stående inslag och de beryktade "smörbergen", "sockerbergen", "spannmålsbergen" osv. uppstod. Genom protektionistiska åtgärder förhindrades också EU:s konsumenter att dra fördel av de sjunkande världsmarknadspriserna. Situationen blev snabbt ohållbar och 1992 genomfördes en reform som syftade till att närma prisnivån för EU:s intervention till världsmarknadspriserna. För att garantera jordbrukarnas inkomster infördes i stället direkta inkomststöd enligt särskilda villkor och med särskilda regler. Ofta var inkomststöden förknippade med krav på att *inte* producera vissa grödor eller att lägga mark i träda. Så småningom infördes också, i ökande grad, vissa miljömässiga krav samt ett speciellt stöd till landsbygdsutveckling.

---

<sup>21</sup> Internationellt vedertagen förkortning för "Common Agricultural Policy".

<sup>22</sup> En utomordentlig, men ändå lättillgänglig, beskrivning och analys av CAP, reformförslagen samt de samhällsekonomiska effekterna av Agenda 2000 finns i en nyutkommen studie från Livsmedelsekonomiska Institutet: *Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?* Evald Nalin, SLI oktober 2000 (5).

För Sveriges del innebar anslutningen till CAP närmast ett steg bakåt eftersom det svenska jordbruket redan hade inlett en nödvändig strukturrationalisering och effektivisering i syfte att åstadkomma en konkurrenskraftig jordbrukssektor som inte skulle vara i behov av stöd från det allmänna. Sverige har därför strävat efter marknadsinriktade reformer av CAP. Agenda 2000 skulle egentligen ha lagt grunden för en omfattande reform av jordbrukspolitiken, inte minst med tanke på den kommande utvidgningen. Enligt svensk uppfattning (stödd bl.a. av Storbritannien) borde direktstöden successivt fasas ut och interventionspriserna anpassas till marknaden. Överenskommelsen i Berlin blev emellertid inte ens halvhjärtad. Vissa reduktioner i interventionspriserna infördes vilka dock kommer att kompenseras av ökade direktstöd, låt vara inte till 100 %.<sup>23</sup> En liten del av direktstödet kommer dock att betalas i form av s.k. nationella "kuvert", som de nationella regeringarna kan använda inom vissa bestämda ramar.

Utvidgningen kommer att innebära ökade kostnader för införandet av CAP. Vi kan konstatera att jordbrukssektorn motsvarar ca åtta procent av kandidatländernas BNP jämfört mot endast ca två procent för de nuvarande medlemmarna. I sysselsättningstermer är skillnaden än större, ca nio procent av arbetskraften är sysselsatt i jordbruket i kandidatländerna mot ungefär fem procent i EU.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Tekniken att sänka interventionspriserna och kompensera lantbrukarna med direkta inkomststöd brukar beskrivas som att flytta finansieringsbördan från konsumenter till skattebetalare.

<sup>24</sup> SLI, *op cit*, p.38.

**Tabell 7**      **Effekt på Sveriges EU-avgift av fullt direktstöd till jordbruket i nya medlemsstater.**

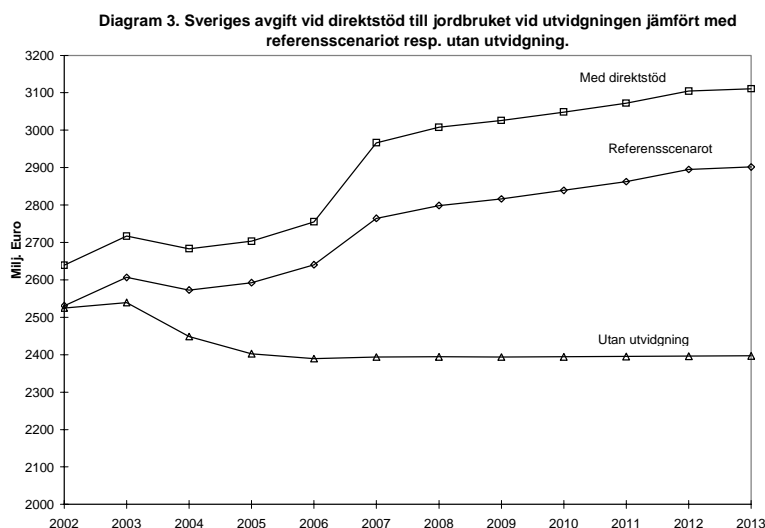
	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Miljarder SEK, 1999 års priser</b>					
Ingen utvidgning	21.4	21.5	20.7	20.3	20.2
<i>Referensscenariot:</i>					
Utan direktstöd till nya MS	21.5	22.2	21.9	22.0	22.4
Med fullt direktstöd till nya MS	22.4	23.1	22.8	23.0	23.4
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	
Ingen utvidgning	20.2	20.3	20.3	20.3	
<i>Referensscenariot:</i>					
Utan direktstöd till nya MS	23.5	23.8	24.1	24.7	
Med fullt direktstöd till nya MS	25.2	25.6	25.9	26.4	
<b>2. Procentuell andel av BNI</b>					
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ingen utvidgning	1.14	1.12	1.05	1.01	0.98
<i>Referensscenariot:</i>					
Utan direktstöd till nya MS	1.15	1.15	1.11	1.09	1.09
Med fullt direktstöd till nya MS	1.20	1.20	1.16	1.14	1.13
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	
Ingen utvidgning	0.96	0.93	0.89	0.82	
<i>Referensscenariot:</i>					
Utan direktstöd till nya MS	1.11	1.09	1.06	1.00	
Med fullt direktstöd till nya MS	1.19	1.18	1.14	1.08	

*Anm.:* 1 euro = 8.5 SEK

*Källor:* Beräkningar av direktstödet från Jordbruksdepartementet. Egna modellberäkningar.

De medel som finns avsatta i det finansiella perspektivet för att understödja jordbruket i sex nya medlemsländer fram till 2006, inkluderar inte något direktstöd till jordbrukarna i de nya medlemsstaterna. Skälet härtill angavs ursprungligen vara att prisnivån i de nya medlemsländerna efter anslutningen skulle komma att bli högre än den nuvarande. Medlemskapet och tillämpandet av CAP skulle således inte innebära något inkomstbortfall för jordbrukarna i de nya medlemsländerna och därmed fanns ingen grund för kompensation i form av inkomststöd.

Det angivna argumentet har naturligtvis inte accepterats av kandidatländerna. Troligen kommer det också att bli svårt att driva en politik som innebär att relativt välmående jordbrukare i västeuropa, t.ex. Sverige, får inkomststöd medan mindre väl beställda lantbrukare i t.ex. Polen och Ungern inte får sådant stöd.



Tabell 7 visar emellertid resultaten av vad ett antagande om fullt direktstöd till jordbruket i de nya medlemsstaterna kommer att bli. I diagram 3 visas samma data, dessutom i jämförelse med referensscenariot och ett scenario utan utvidgning av EU. Som man kan se blir merkostnaderna betydande. Den svenska avgiften skulle år 2006 komma att ligga ca 1 miljard SEK högre än i referensscenariot. År 2013 skulle den extra kostnaden bli 1.7 miljarder. Detta måste adderas till den ursprungligen beräknade merkostnaden för utvidgningen som uppgick till 4.4 miljarder. Den extra kostnaden för direktstöd skulle innebära en närmare 40 procentig ökning av kostnaderna för utvidgningen. Frågan om direktstöd ter sig således, även i ett budgetperspektiv, som en av de besvärligare knäckfrågorna i utvidgningsförhandlingarna.

Sett i ett annat perspektiv innebär direktstödsantagandet att den totala svenska EU-avgiften skulle öka med ca 7 % år 2013 jämfört med om inget sådant stöd gavs.

Statiska beräkningar av de möjliga kostnaderna för direktstöd till de nya medlemsländerna har gjorts av Jordbruksdepartementet. Beräkningar av kostnaden för jordbrukspolitiken vid en utvidgning av EU har baserats på en rad förenklingar och antaganden för att beräkningarna för olika politikområden skall överensstämma. När det gäller marknadsordningarna samt miljö- och landsbygdpolitiken är antagandet att de totala kostnaderna för kandidatländerna i Luxemburggruppen uppgår till de nivåer som anges i det finansiella perspektivet. Samma nivåer tillämpas även för kandidatländerna i Helsingforsgruppen. Beräkningarna av direktstöden, som inte ryms inom det finansiella perspektivet, baseras på tillgänglig statistik från kandidatländerna under referensperioden 1993 till 1995. De totala (årliga) kostnaderna för direktstödet har därvid beräknat till ca 4.3 miljarder euro för perioden 2002 – 2006 och till ca 8.2 miljarder euro för perioden 2007 – 2013.

Nu finns det emellertid i litteraturen ganska vitt skilda uppfattningar om hur höga de totala kostnaderna för CAP skulle bli efter en utvidgning. Den refererade SLI-studien hänvisar till utförda beräkningar inom SLI som uppskattar den årliga kostnaden till 14.4 miljarder euro samt till beräkningar från kommissionen som slutar på ca 10 miljarder euro för 10 nya medlemsländer (dvs. exklusive bl.a. Rumänien som, teoretiskt sett, kunde göra anspråk på betydande belopp i direktstöd.)

En faktor som i avgörande grad bestämmer storleken av direktstöden är den referensperiod på vilken stöden baseras. F.n. är denna period genomsnittet av åren 1993 – 1995, dvs. den senaste period för vilken jordbruksstatistik funnits tillgänglig. Senare har emellertid även statistik för år 1997 publicerats av Eurostat. Grova överslagsberäkningar antyder att en referensperiod som omfattade även 1996 och 1997 skulle komma att fördyra kostnaderna för direktstöd med ca 50 %. Man skulle då komma upp i ungefär den av SLI beräknade nivån.

I tabell 8 redovisas resultaten av en känslighetsanalys av hur variationer i kostnaderna för CAP kan tänkas slå på den svenska avgiften. Antar vi t.ex. att direktstödet till jordbruket i nya medlemsländer skulle bli 50 % högre än enligt Jordbruksdepartementets beräkningar, skulle den årliga avgiften bli ca 1 miljard SEK högre.

Det måste framhållas med eftertryck att det siffermaterial som här presenteras endast är en förhållandevis mekanisk beräkning av de budgetära konsekvenserna för Sveriges del av olika kostnadsnivåer för jordbrukspolitiken. Som sådan har den sitt berättigande men dess utsagokraft beträffande den framtida jordbrukspolitiken önskvärda utformning är ytterligt begränsad. Vi avstår från en närmare analys av den framtida jordbrukspolitiken. Det får räcka med att slå fast att även om det mest ogynnsamma alternativet beträffande jordbrukspolitiken kostnader i någon mening skulle visa sig vara finansiellt absorberbart skulle ett sådant alternativ permanenta en gemensam jordbrukspolitik som skulle medföra stora negativa välfärdskonsekvenser för jordbrukare och konsumenter i det framtida Europa. Det är dessutom ytterst troligt att en sådan jordbrukspolitik inte skulle vara förenlig med de WTO-normer som EU förpliktat sig att följa. Även om de budgetära kostnaderna för en förlängning av den nuvarande jordbrukspolitiken i någon mening kunde te sig acceptabla vore en sådan strategi förödande ur flera andra synpunkter.<sup>25</sup>

**Tabell 8 Direktstöd till jordbruket i nya medlemsländer. Känslighetsanalys.**

1999 års priser	Referens-scenariot	Referens-scenario med direktstöd till nya MS	Känslighetsanalys: 50 % högre direktstöd
Totala CAP-kostnader per år 2002 – 2013 (miljarder euro)	4.2	10.8	14.4
Sveriges årliga avgift 2006 (miljarder SEK)	22.4	23.4	23.9
Sveriges årliga avgift 2013 (miljarder SEK)	24.7	26.4	27.3

#### 4.1.6 Strukturpolitikens kostnader

Det andra stora utgiftsområdet i EU:s budget gäller strukturpolitiken. Strukturpolitiken har nyligen blivit föremål för en ingående analys och utvärdering i ESO-rapporten *Bra träffbild, fast utanför tavlan* av Daniel Tarschys (nov. 2000), (6), till vilken läsaren hän-

<sup>25</sup> För en svidande kritik av CAP och praktiska förslag till reformer se ovan nämnda studie från SLI (5).

visas. Vi försöker i denna studie att hålla oss strikt till de budgetära aspekterna av strukturpolitiken och avstår från en diskussion om strukturpolitikens effekter och framtida hållbarhet, som Tarschys redan behandlat utförligt och ingående. En allmän slutsats av studien synes dock vara att EU:s strukturpolitik framgångsrikt har underlättat omställningar och strukturella förändringar inom unionen, låt vara att de problem som till slut lösts varit andra än dem man definierat i utgångsläget. Strukturpolitiken kan fortsätta att underlätta omställningar inom unionen i samband med integrationen av nya medlemsländer.<sup>26</sup>

Gällande kostnadsram (2000 – 2006) för strukturpolitiken antogs vid Europeiska rådets möte i Berlin, mars 1999, som en del av det finansiella perspektivet. För en utvidgning med sex länder under denna period avsattes ca 40 miljarder euro. En begränsningsregel som innebär att inget land ”bör” erhålla mer än 4 % av sin BNP i strukturstöd infördes också.<sup>27</sup>

Även för diskussion om budgetkostnaderna måste vi dock känna till ett par grunddrag i strukturpolitikens utformning och inriktning. En viktig distinktion är mellan strukturfonderna respektive Sammanhållningsfonden. Sammanhållningsfonden står till förfogande för länder vars BNP per capita understiger 90 % av genomsnittet i unionen. Spanien, Portugal, Grekland och Irland har hittills fått medel från Sammanhållningsfonden. Strukturfonderna inriktades före Berlin på sju olika s.k. ”mål” varav vi här lyckligtvis endast behöver befatta oss med det s.k. mål 1. Mål 1 avser stöd till regioner vars BNP per capita ligger under 75 % av EU-genomsnittet. Under perioden 1994 – 1999 fördelades ca 138 miljarder ECU<sup>28</sup> i strukturfondsstöd varav ca 94 miljarder avsåg mål 1. Förutom medelhavsländerna och Irland åtnjöt även Tyskland (för de nya förbundsländerna), Storbritannien och Italien betydande medel från mål 1 samt Belgien, Nederländerna och Österrike mindre belopp. Sverige och Finland erhöll inga medel för mål 1, men väl medel för de övriga målen varav ett, mål 6, skapades speciellt för stöd till de glest befolkade ”arktiska” regionerna i Finland och Sverige. Från

---

<sup>26</sup> (6)s. 78 ff.

<sup>27</sup> Se Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, kapitel III punkt 8 (7). Den korrekta ordalydelsen är: *De sammanlagda årliga inkomsterna från strukturfonderna... - i kombination med stöd via Sammanhållningsfonden - bör inte i någon medlemsstat överstiga 4 % av den nationella BNP ("should not exceed 4 % of national GDP")*.

<sup>28</sup> EU-statistiken fördes i ”ECU” fram till 1999 då man övergick till euro.

sitt inträde i EU 1995 t.o.m. 1999 erhöll Sverige ca 2 miljarder SEK för detta speciella mål och totalt drygt 10 miljarder SEK i struktur-  
stöd.<sup>29</sup>

I Berlin förenklades målstrukturen något i och med att det numera endast finns 3 mål. Det för Sverige viktiga mål 6 har införlivats i mål 1 som förblir det väsentligaste.

Även denna till ytterlighet förenklade beskrivning av strukturpolitiken gör det uppenbart att den kommer att ställas inför hårda prov i samband med östutvidgningen. Några av problem är:

EU:s genomsnittliga BNP per capita kommer att sjunka kraftigt vid en utvidgning. Med bibehållna kriterier kommer därför tilldelningen av mål 1 samt sammanhållningsfondsmedel att minska kraftigt eller helt utebli för medelhavsländerna<sup>30</sup> och Irland.

Tyskland har i denna fråga liknande intressen som de fattigare länderna liksom Storbritannien och Italien. Tyskland och Storbritannien, samt i framtiden förmodligen även Italien, är dock samtidigt betydande nettobetalar till EU:s budget.

Röster höjs ibland för att slopa fyraprocentsspärren för nya medlemsländer. Som visats av NUTEK:s beräkningar, utförda i samband med Tarschys studie (6), skulle detta dock leda till en helt orimlig kostnadsexplosion.

Utgång och inriktning av förhandlingar om strukturpolitiken kommer i avgörande grad att bero på om de förs före eller efter en utvidgning av EU. Hela regelsystemet är starkt inriktat på just EU 15-kretsen och föga lämpat att bara flyttas över till en ny grupp av länder. Många bedömare ser framför sig en långdragen utfasnings- resp. infasningsprocess innan man uppnått ett enhetligt regelsystem för den utvidgade unionen på en för alla acceptabel budgetnivå.

De antaganden vi gjort i referensscenariot om de budgetära kostnaderna för strukturpolitiken är i korthet:

---

<sup>29</sup> Uppgifter från Eurostat.

<sup>30</sup> Här och fortsättningsvis inkluderas Portugal i denna grupp.



EU 15 samt de länder som upptas före år 2006 kommer under perioden 2007 – 2013 att bibehålla den nivå för strukturstöd som de uppnått år 2006.

De länder som upptas efter 2006 erhåller strukturstöd enligt samma förutsättningar som de som redan tidigare är medlemmar.

Fyraprocentsspärren tillämpas strikt.

Vi har avstått från att göra några antaganden angående utfasning av mål 1 områden eller övriga nedskärningar för de länder inom EU15 som f.n. erhåller stöd. I en viss mening kan man säga att detta är ett maximalalternativ som reflekterar en betydande grad av politisk pessimism: det innebär implicit att inget av de nuvarande medlemsländerna skulle acceptera en nedskärning av strukturstödet för att tillgodose de nya länderna ehuru detta vore en logisk följd av syftet med strukturpolitiken: att utjämna regionala inkomstskillnader inom unionen. Å andra sidan menar vi att fyraprocentregeln kommer att bibehållas: de viktigaste nettobetalandena kommer med säkerhet att kräva en automatisk spärr eller broms på utgiftsutvecklingen. Man kan också med fog fråga sig om absorptionskapaciteten i de nya länderna, speciellt Helsingforsgruppen, verkligen kommer att tillåta att man tillgodogör sig strukturstöd ens upp till denna gräns. För stora delar av strukturstödet erfordras t.ex. en betydande nationell medfinansiering.

## 4.2 Återflöde och nettoposition

### 4.2.1 Vad innebär begreppen nettoposition och budgetbalans?

Vi har redan tidigare använt begreppet "nettobetalandare" utan att närmare precisera dess innebörd. Varje medlemsland betalar en avgift till EU:s budget på det sätt som beskrivits ovan. EU:s budget används emellertid huvudsakligen till utgifter i de ingående medlemsländerna. Vi har ovan något berört de regler som gäller för jordbruks- respektive strukturpolitiken. Ett särskilt regelverk finns också för utgiftskategorin "inre politik". Även EU:s administrationskostnader kommer medlemsländerna till godo, låt vara huvudsakligen de länder där den centrala administrationen finns, exempelvis genom lokalhyror, lokal sysselsättning samt personalens och

mötesdeltagarnas utgifter. S.k. externa åtgärder samt förmedlemskapstöd kommer däremot inte utan vidare EU:s medlemsländer till godo.

Teoretiskt sett kan man således beräkna för varje land skillnaden mellan dess avgiftsbetalningar och de medel som flyter tillbaka till landet i fråga. På så sätt kan man få fram en budgetbalans eller nettoposition. Utan kompletterande antaganden kommer summan för EU av dessa nettopositioner inte att bli lika med 0, eftersom ca 10 % av EU:s budget inte kommer medlemsstaterna till godo i form av direkt återflöde.<sup>31</sup>

Nettopositionen är emellertid ett i analytiskt hänseende tvivelaktigt begrepp. Som vi kommer att hävda i det följande (kapitel 10) är det troligen för Sveriges del inte ens önskvärt att öka vårt återflöde av budgetmedel och därigenom förbättra vår nettoposition. Det samhällsekonomiskt relevanta begreppet vad avser samspelet mellan den nationella budgeten och gemenskapsbudgeten är i stället alternativkostnaden för den svenska avgiften vilken naturligtvis är till ytterlighet svår att definiera och kvantifiera.

Nettopositionsbegreppet ger också en förvanskad bild av andra skäl. En del av återflödet går inte via statens budget utan direkt till organisationer, institutioner, företag eller enskilda medborgare exempelvis i form av forskningsanslag, konsultarvoden eller upphandling.<sup>32</sup> Det kan svårigen mätas. Andra delar av återflödet, speciellt strukturstödet, är förbundet med krav på nationell medfinansiering. För att få stöd från EU-budgeten krävs ofta att stat eller kommun "matchar" EU-medlen. Dessa nationella medel har naturligtvis också en alternativkostnad som måste ingå i en samhällslogisk totalkalkyl.

Kommissionen hävdar med rätta att budgetbalansen eller nettopositionen inte kan vara ett rättvisande mått på de välfärdsvinster eller de politiska och sociala vinster som ett EU-medlemskap innebär. Kommissionen värjer sig därför mot att beräkna, redovisa eller diskutera i termer av nettopositioner. Sedan 1995 redovisar dock Kommissionen, på medlemsstaternas uttryckliga begäran, rapporter över "allocation of operating expenditure by Member State".

---

<sup>31</sup> Se Appendix för en redogörelse för härmed förknippade problem.

<sup>32</sup> Detta gäller speciellt utgiftsområdet *inre politik* och berörs kortfattat i kapitel 10.

Rapporten *Agenda 2000 – Financing the European Union (2)* från 1998 innehåller en detaljerad diskussion om budgetbalansbegreppet och alternativa kalkylmetoder. Diskussionen återges i korthet i Appendix till denna rapport. Det kan vara värt att citera följande från denna rapport: *“The definition of budgetary balances is also fraught with significant conceptual and accounting problems. ...Depending on the choices made, it is possible to obtain numerous, equally valid, definitions of budgetary balances which sometimes produce significantly different results.”*<sup>33</sup>

Samtidigt som vi instämmer i Kommissionen kritik och delar dessa värderingar nödgas vi konstatera att nettopositionen, trots allt, är ett officiellt begrepp i EU-sammanhanget. Under perioden 1974 – 1984 hade upprivande diskussioner om Storbritanniens nettoposition<sup>34</sup> ofta lamslagit beslutsfattande och vidareutveckling av EU. Vid Europeiska rådets möte i Fontainebleau 1984 löstes denna fråga så att Storbritannien fick en betydande rabatt på sin avgift, vilken sedan bibehållits och befästs, senast vid Berlinmötet 1999. Vid Fontainebleaumötet tillerkändes i princip alla länder som hade betydande budgetära obalanser ”i förhållande till sitt relativa välstånd” en möjlighet att utverka en justering. Några objektiva kriterier fastställdes emellertid inte och hittills har endast Storbritannien erhållit rabatt på avgiften.

I förhandlingarna om Agenda 2000 anförde regeringarna i Tyskland, Österrike, Nederländerna och Sverige att deras negativa budgetbalans uppfyllde de fordringar som, låt vara oprecist, hade ställts upp i Fontainebleau. De nämnda länderna framförde också ett förslag om en allmän korrigeringsmekanism som på ett automatiskt sätt skulle begränsa nettobetalarernas negativa budgetbalans. Man fick emellertid inget gehör för detta förslag. De fyra länderna fick dock en kraftig reduktion av sin finansieringsandel av den brittiska rabatten. Rent budgetmässigt var detta en klar fördel för Sverige men i själva verket innebar ”rabattrabatten” en ytterligare komplicering av ett system som redan tidigare knappast skulle ha varit hållbart i det långa loppet.

Av operationell betydelse för vår studie är att den brittiska budgetbalansen är definierad i strikta termer. Detta utgör således den enda officiella definition på nettoposition som finns och har därför tillämpats i denna studie.

---

<sup>33</sup> (2), s. 22

<sup>34</sup> Ofta sammanfattat i Mrs. Thatchers klassiska yttrande: *“I want my money back!”*

Detta val är emellertid ingalunda självklart och leder bl.a. till att den svenska nettositionen framstår som bättre än den i realiteten är. Begrepp och definitioner liksom en jämförelse av Sveriges nettosition enligt olika definitioner återfinns i ett särskilt appendix till denna rapport, där också det val som gjorts närmare motiveras.

#### 4.2.2 Sveriges nettosition

Det svenska återflödet av budgetmedel från EU påverkas endast marginellt av utvidgningen eller av variationer i utvidgningens tidsförlopp. Återflödet kommer därför inte närmare att studeras eller analyseras i denna rapport. Tabell 9 som bygger på data från 1999 års återflödesrapport (3) får illustrera storlek och struktur av det svenska återflödet.

**Tabell 9 Sveriges återflöde år 1999 och andel av EU:s totala fördelade utgifter. Miljoner euro (1999 års priser) och procent**

	Sveriges återflöde	Procentuell fördelning av Sveriges återflöde	EU:s fördelade utgifter	Sveriges andel av EU:s fördelade utgifter
CAP	734.8	63.1	39 769	1.8
Strukturpolitik	287.4	24.7	26 659	1.1
Inre politik	124.4	10.7	4 277	2.9
Administrativa utgifter	18.0	1.5	3 943	0.5
<b>Totalt</b>	<b>1 164.6</b>	<b>100</b>	<b>74 649</b>	<b>1.6</b>
EU:s utgifter, totalt	1 164.6	..	80 309	1.5

*Källa:* (3) Allocation of 1999 EU operating expenditure by Member State

Eftersom återflödet till Sverige är relativt invariant för olika utvidgningsscenarier, eller för om någon utvidgning över huvud taget äger rum, kommer nettositionen att starkt samvariera med avgiftens utveckling vilken beskrevs i detalj i avsnitt 4.1. Tabell 10 visar utvecklingen av Sveriges nettosition i de tidsförlopp för utvidgningen som beräknats. Nettositionen, vid full utvidgning, skulle år 2013 uppgå till -0.49 % av BNI, motsvarande ca 12 miljarder SEK. Jämfört med icke-utvidgningsscenariot är detta en försämring av nettositionen med 4.4 miljarder SEK eller 0.18 %

av BNI, dvs. exakt de tal vi redan beskrivit i avsnittet om den svenska avgiften (tabell 6).

Kapitel 5 skall i korthet behandla hur Sveriges betalningar, återflöde och nettoposition förhåller sig till övriga EU-länders.

**Tabell 10 Sveriges nettoposition i 4 olika tidsförlopp för utvidgningen.**

	2002	2003	2005	2006
<i>1 Miljarder svenska kronor, 1999 års priser</i>				
Ingen utvidgning	-8.7	-8.5	-7.7	-7.5
<b>Referensscenario</b>	<b>-8.8</b>	<b>-9.1</b>	<b>-9.4</b>	<b>-9.8</b>
Tidsförlopp 2	-8.7	-8.6	-9.1	-9.6
Tidsförlopp 3	-8.7	-8.5	-8.1	-8.6
Tidsförlopp 4	-8.7	-8.5	-7.7	-7.7
	2007	2008	2010	2013
Ingen utvidgning	-7.6	-7.6	-7.6	-7.6
<b>Referensscenario</b>	<b>-10.9</b>	<b>-11.2</b>	<b>-11.5</b>	<b>-12.0</b>
Tidsförlopp 2	-10.3	-11.3	-11.8	-12.0
Tidsförlopp 3	-9.1	-10.2	-11.8	-12.0
Tidsförlopp 4	-8.3	-9.0	-10.8	-12.0
<i>2 Procentandel av BNI</i>				
	2002	2003	2005	2006
Ingen utvidgning	-0.46	-0.44	-0.38	-0.36
<b>Referensscenario</b>	<b>-0.47</b>	<b>-0.48</b>	<b>-0.47</b>	<b>-0.47</b>
Tidsförlopp 2	-0.46	-0.45	-0.45	-0.46
Tidsförlopp 3	-0.46	-0.44	-0.41	-0.42
Tidsförlopp 4	-0.46	-0.44	-0.38	-0.37
	2007	2008	2010	2013
Ingen utvidgning	-0.36	-0.35	-0.33	-0.31
<b>Referensscenario</b>	<b>-0.51</b>	<b>-0.51</b>	<b>-0.50</b>	<b>-0.49</b>
Tidsförlopp 2	-0.48	-0.52	-0.52	-0.49
Tidsförlopp 3	-0.43	-0.47	-0.52	-0.49
Tidsförlopp 4	-0.39	-0.41	-0.47	-0.49

*Anm.:* Omräkningen till SEK har skett med antagande om en fast växelkurs av 8.5 SEK/euro.



## 5 Bördefördelningen inom EU

Tabell 4 har redan givit en ögonblicksbild av bördefördelningen mellan medlemsstaterna i EU 15. Tabellen avser det tänkta läget 2002 (utan utvidgningskostnader) enligt Agenda 2000. (2002 har valts därför att de förändringar i egnamedelssystemet som man kom överens om i Berlin 1999, då skall ha blivit fullt genomförda. Vi kan se att Sverige står för 2.7 % av utgifterna på EU:s budget men endast kommer i åtnjutande av 1.5 % av de fördelade utgifterna. Vi lägger också märke till Tysklands dominerande ställning som nettobetalarare i absoluta tal. Anomalin med den brittiska rabatten sticker också i ögonen. Som talande exempel kan vi se att t.ex. de grekiska skattebetalarna detta år måste betala motsvarande 1.1 miljarder SEK och de danska skattebetalarna ett belopp motsvarande ca 1.4 miljarder SEK för att finansiera den brittiska rabatten. Efter Berlinöverenskommelsen kommer Sverige undan med ca 0.3 miljarder SEK årligen.

Ett intressant fall utgör Italien som seglat upp som en stor nettobetalarare. Italien missgynnas i betalningshänseende av övergång från momsbaseade till BNI-baserade avgifter som träder i kraft fr.o.m. 2002. Vi ser också att ca 70 % av Italiens negativa nettoposition beror på deras bidrag för att täcka den brittiska rabatten (samt den extrarabatt som Sverige, Nederländerna, Tyskland och Österrike tillerkänts.)

I referensscenariot har vi antagit att nya medlemsländer deltar i egnamedelssystemet från början av sitt medlemskap. Detta innebär att de nya medlemmarna själva kommer att bekosta en del av utvidgningen. Som framgår av nästa avsnitt får detta antagande en del egendomliga konsekvenser för vissa av kandidatländerna. På grund av egnamedelsbeslutets utformning och de tekniska och inte minst politiska svårigheterna att ändra detta beslut får nog antagandet i referensscenariot anses vara realistiskt. Eventuella kompensationer eller lättnader till de nya medlemsstaterna torde få regleras på annat sätt.

Tabell 11 visar hur betalningar och återflöde fördelar sig mellan olika ländergrupper i referensscenariot.

**Tabell 11 Relativ bördefördelning enligt referensscenariot. Procent.**

	2002	2006	2007	2013	Jmf. återflöde 2013
Sverige	2.6	2.6	2.5	2.5	1.2
EU 15	95.9	95.8	94.6	94.5	76.8
Luxemburggruppen	4.0	4.1	4.0	4.1	15.0
Helsingforsgruppen			1.2	1.3	8.1
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tabell 12 visar utvecklingen av nettopositionerna, enligt referensscenariot för utvidgningen, som andel av BNI för de olika medlemsstaterna i EU 15. Det finns ett flertal intressanta observationer att göra. Som vi noterat är Sverige, relativt till BNI, den tredje största nettobetalaren i EU efter Tyskland och Nederländerna. Därefter kommer Österrike, följt av Danmark, Finland, Italien (!) och Storbritannien. Sammanhållningsländerna Spanien, Portugal, Grekland och Irland får acceptera en kraftig försvagning av sin relativa nettoposition beroende på att deras betalningar ökar genom utvidgningen samtidigt som vi förutsatt att återflödet i stort sett ligger kvar på nivån från 2006.



**Tabell 12      Nettoposition enligt referensscenariot i relation till BNI. EU 15. Procent**

	2002	2006	2007	2010	2013
Belgien	0.80	0.75	0.70	0.61	0.55
Danmark	-0.14	-0.23	-0.28	-0.29	-0.29
Tyskland	-0.50	-0.52	-0.56	-0.55	-0.53
Grekland	4.01	3.29	3.16	2.90	2.67
Spanien	1.36	1.05	0.98	0.88	0.79
Frankrike	-0.18	-0.24	-0.29	-0.30	-0.30
Irland	1.75	1.33	1.24	1.12	1.02
Italien	-0.15	-0.23	-0.27	-0.29	-0.29
Luxemburg	4.63	4.60	4.51	4.16	3.84
Nederländerna	-0.50	-0.54	-0.57	-0.56	-0.54
Österrike	-0.33	-0.36	-0.40	-0.40	-0.39
Portugal	2.85	2.34	2.23	2.04	1.87
Finland	-0.18	-0.22	-0.27	-0.28	-0.28
Sverige	-0.47	-0.47	-0.51	-0.50	-0.49
Storbritannien	-0.16	-0.28	-0.31	-0.30	-0.28
<b>EU 15</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.10</b>	<b>-0.15</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.17</b>



## 6 Effekten på nya medlemsstater

När vi granskar resultaten av våra beräkningar för de nya medlemsländerna är det av yttersta vikt att komma ihåg att variationer och osäkerhet i de antaganden vi gjort slår mycket hårdare på de nya medlemsländerna än de kan göra för EU 15, t.ex. för Sverige. De uppgifter som redovisas för de nya medlemsländerna måste därför användas och tolkas med yttersta försiktighet.

Utfallet för de nya medlemsländerna kan sammanfattas i tabell 13.

**Tabell 13** Nettopositioner som andel av BNI i det utvidgade EU enligt referensscenariot. Nya medlemsländer. Procent.

	2002	2006	2007	2010	2013
Cypern	-0.35	1.78	2.25	2.06	1.89
Tjeckien	-0.05	2.06	2.44	2.23	2.05
Estland	0.51	3.52	4.17	4.12	4.08
Ungern	0.42	3.42	4.07	4.03	3.88
Polen	0.12	2.67	3.13	2.87	2.64
Slovenien	-0.71	-0.13	-0.03	-0.06	-0.08
<b>Luxemburggruppen</b>	<b>0.08</b>	<b>2.48</b>	<b>2.94</b>	<b>2.75</b>	<b>2.56</b>
Bulgarien			3.00	4.93	5.97
Lettland			1.84	3.32	4.38
Litauen			3.49	5.08	6.05
Malta			0.13	2.31	3.32
Rumänien			2.43	4.65	5.86
Slovakien			1.62	2.96	4.01
<b>Helsingforsgruppen</b>			<b>2.29</b>	<b>4.13</b>	<b>5.23</b>
Grekland	4.01	3.29	3.16	2.90	2.67
Portugal	2.85	2.34	2.23	2.04	1.87
Irland	1.75	1.33	1.24	1.12	1.02
Sverige	-0.47	-0.47	-0.51	-0.50	-0.49
<b>EU 15</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.10</b>	<b>-0.15</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.17</b>

Vi måste upprepa varningsorden om osäkerheten i resultaten för de nya medlemsländerna. Därefter kan vi emellertid göra ett antal ob-

servationer. Vi kan tydligt se resultaten av den infasning av återflödet som finns implicerad i det finansiella perspektivet. Tillsammans med antagandet om att nya medlemmar deltar i egnamedelsystemet från början av sitt medlemskap leder detta till att några länder (Cypern, Tjeckien) skulle uppträda som nettobetalare under det första året av sitt medlemskap och till att ett land, Slovenien, skulle vara nettobetalare under hela perioden. Detta beror visserligen bl.a. på de specifika antaganden som gjorts om strukturstödets storlek, men tendensen är ändå tydlig.

Av tabellen framgår också att vissa länder som Bulgarien, Rumänien och Litauen skulle få ett nettoinflöde vid slutet av perioden som vore omkring 6 % av BNP<sup>35</sup> medan Tjeckien och Polen skulle uppnå 2.0 – 2.5 % av BNP. Som jämförelse visas också tal för de tre största nettomottagarna<sup>36</sup> i EU 15. Här erinras dock om det antagande som gjorts, nämligen att alla länder inom EU 15 får behålla strukturstöd till de belopp som uppnåddes år 2006. Medelhavsländernas strukturstöd i det utvidgade EU torde dock bli en av de större knäckfrågorna i utvidgningsförhandlingarna.

Vi har hävdad ovan att skillnader i tidsförloppen för anslutningen är av sekundär betydelse för de flesta länder inom EU 15, speciellt för Sverige. För de tillkommande länderna är dock förhållandet det motsatta vilket illustreras i följande tabell.

**Tabell 14**      **Nettoposition som andel av BNP för nya medlemsländer i olika tidsförlopp för utvidgningen. Procent.**

	2006	2008	2010	2013
<b>Luxemburggruppen</b>				
Referensscenariot	2.48	2.86	2.75	2.56
Tidsförlopp 2	1.86	2.93	2.76	2.56
Tidsförlopp 3	0.69	1.75	2.77	2.56
Tidsförlopp 4	0.08	1.18	2.27	2.55
<b>Helsingforsgruppen</b>				
<b>n</b>				
Referensscenariot		3.21	4.13	5.23
Tidsförlopp 2	2.90	3.59	5.00	5.23
Tidsförlopp 3	2.94	3.65	5.00	5.23
Tidsförlopp 4		0.97	3.22	5.04

<sup>35</sup> P.g.a. brist på statistik har BNP använts för de nya medlemsstaterna i stället för BNI.

<sup>36</sup> Bortsett från Luxemburg.

Beroende på när utvidgningen sker är spännvidden år 2008 för nettopositionen som andel av BNI 1.18 – 2.86 % för Luxemburggruppen och 0.97 – 3.65 % för Helsingforsgruppen. Med mindre undantag har dock dessa skillnader utjämnats vid slutet av perioden. Vi ser också att vid denna tidpunkt nettopositionens andel av BNI är ungefär dubbelt så hög i den andra gruppen som i den första.

När man bedömer utfallet för de nya medlemsländerna måste dock hänsyn också tas till det s.k. förmedlemskapstödet, vilket utgår med betydande belopp. I tabell 15 redovisas den årliga indikativa årliga fördelningen av förmedlemskapstöd, jämfört med den beräknade nettopositionen för de nya medlemsländerna under deras första respektive andra medlemskapsår, enligt referensscenariot.

**Tabell 15 Förmedlemskapstöd resp. nettopositioner för nya medlemsländer. Miljoner euro.**

	Årligt förmedlemskapstöd (max) från år 2000	Nettoposition enligt referensscenariot	
		Första anslutningsåret	Andra anslutningsåret
Tjeckien	184.3	-27	312
Estland	72.5	26	83
Ungern	238.1	226	784
Polen	951.5	216	1 547
Slovenien	52.1	-160	-127
<b>Luxemburggruppen</b>	<b>1 499.0</b>	<b>246</b>	<b>2 625</b>
Bulgarien	276.9	484	663
Lettland	109.0	143	212
Litauen	134.2	426	549
Rumänien	663.0	1 032	1 544
Slovakien	124.5	440	699
<b>Helsingforsgruppen</b>	<b>1 308.0</b>	<b>2 531</b>	<b>3 692</b>
<b>Nya medlemmar totalt</b>	<b>2 806.0</b>	<b>2 777</b>	<b>6 317</b>

*Anm.:* Uppgifter för ö-staterna föreligger inte

*Källa:* Explanatory note concerning the coordination of pre-accession aid. Dokument Wv/bm D(99)20134. Bryssel, 9/11/99. Egna beräkningar.

Av tabellen kan vi se att det beräknade förmedlemskapsstödet för Luxemburggruppen faktiskt är större än den beräknade nettopositionen under det första anslutningsåret. Redan under det andra året är dock förhållandena de motsatta. Ett speciellt problem är dock Slovenien som enligt referensscenariot skulle bli nettobetalare under hela den överblickbara perioden, men som å andra sidan erhåller ett positivt förmedlemskapsstöd. Vi betraktar dock dessa resultat som tillfälliga och delvis beräkningstekniska anomalier (bl.a. beroende på periodiseringen av förmedlemskapsstödet) som, om de visar sig bestående, får lösas genom praktiska övergångsarrangemang för ett år respektive för ett land. För Helsingforsgruppen är nettopositionen redan från första året mera positiv än det beräknade förmedlemskapsstödet.

## 7 Känslighetsanalys av resultaten

I detta avsnitt skall några känslighetstester redovisas för att belysa hur känsliga de resultat som redovisats ovan är för variationer i centrala antaganden.

### 7.1 Variationer i tillväxttakt

Som framgått av avsnitt 4.1.2 har vi arbetat med tillväxtprognoser från det årliga budgetarbetet för samtliga länder fram t.o.m. 2001.<sup>37</sup> Därefter har vi antagit en schablonmässig tillväxttakt i BNI för samtliga länder inom EU 15 om 2.5 % per år. För Luxemburggruppen har vi antagit en schablonmässig tillväxttakt om 4 % per år fram t.o.m. 2006 och därefter samma tillväxt som inom EU 15. För Helsingforsgruppen har vi antagit en tillväxttakt om 4 % under hela perioden.

Variationer i tillväxttakten i BNI har huvudsakligen två effekter på beräkningsresultaten. Ju högre BNI-andel ett land har, desto större blir dess andel av betalningarna. För de nya medlemsländerna tillkommer att det s.k. fyraprocenttaket som reglerar strukturstödets maximistorlek också kommer att variera i absoluta tal. I en alternativ beräkning gör vi ett antagande om differentierade tillväxttakter, nämligen att såväl de fyra sammanhållningsländerna som samtliga nya medlemsländer tillväxer med 4 % under hela perioden. Resultaten framgår av tabell 16.

---

<sup>37</sup> *Growth rates 2000 – 2001*. European Economy, Supplement A:March 2000 (4)

**Tabell 16**      **Effekt av variationer i tillväxttakt på  
bördefördelningen mellan ländergrupper.  
Procent.**

	2006		2007		2013	
	Ref. scen.	Varierad tillväxt	Ref. scen.	Varierad tillväxt	Ref. scen.	Varierad tillväxt
EU 10	84.4	83.7	82.5	81.6	82.2	80.1
EU 4	11.3	12.1	11.1	12.0	11.1	12.9
Luxemburg	4.2	4.2	4.1	4.1	4.1	4.5
Helsingfors	0.0	0.0	2.3	2.3	2.6	2.5
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Sverige, miljarder SEK	22.4	22.3	23.5	23.3	24.7	24.1

*Anm.:* varierad tillväxt = snabbare tillväxt i sammanhållningsländerna och Luxemburggruppen än i referensscenariot.

Som vi ser förskjuts finansieringsbördan något mot de snabbt växande sammanhållningsländerna och Luxemburggruppen. Effekten är dock liten. För Sveriges andel rör det sig om en variation (minskning) på ca 2.5 %. Med tanke på godtyckligheten i tillväxtantaganden över en så lång period som det här är fråga om kan vi praktiskt taget bortse från denna effekt.

## 7.2 Variationer i jordbrukspolitikens kostnader

Vi har valt att något närmare redovisa effekterna av jordbrukspolitikens kostnader i ett särskilt avsnitt (avsnitt 4.1.5). Det framgick där att frågan om direktstöd till jordbruket i det nya länderna är en av de faktorer som kraftigast kommer att påverka kostnaderna för utvidgningen och därmed även Sveriges avgift. Utan att upprepa de tidigare resultaten kan vi dock sammanfatta dem i tabell 17.

Som vi kan se uppgår spannet mellan inget direktstöd och den variant där direktstödet beräknats 50 % högre än enligt de ursprungliga beräkningarna till 0.07 % av BNI år 2006 och till 0.11 % av BNI år 2013.

I avsnitt 4.1.5 diskuterades några av de faktorer som kommer att påverka frågan om nya medlemsstater kommer att åtnjuta direktstöd och hur detta i så fall kommer att beräknas. Särskilt berördes



den s.k. referensperiodens betydelse. Om den mest aktuella jordbruksstatistiken skulle användas kommer kostnaderna att närma sig det högre alternativet enligt ovan. Det är emellertid ingen självklarhet att så kommer att ske. Valet av referensperiod var nämligen resultatet av segslitna förhandlingar även i samband med Sveriges, Finlands och Österrikes medlemsförhandlingar. En uppdatering av referensperioden skulle medföra avsevärda nackdelar för en del av de nuvarande medlemmarna av EU 15. Man kan därför förmoda att om, av tekniska skäl, ett byte av referensperiod kommer att ske skulle detta kombineras med justeringar som skulle medföra att varken den totala kostnadsramen eller återflödet kommer att förändras särskilt mycket.

**Tabell 17 Effekten av direktstöd till jordbruket i nya medlemsstater. Sveriges avgift i procent av BNI.**

	Utan direktstöd	Med fullt direktstöd	Med direktstöd 50 % dyrare än enligt referensscenariot
2006	1.09	1.13	1.16
2013	1.00	1.08	1.11

### 7.3 Variationer i kostnaderna för strukturstöd

I avsnitt 4.1.6 diskuterades de antaganden vi gjort i beräkningen av kostnaderna för strukturpolitikens framtida utformning. Vår beräkning av strukturpolitikens kostnader kan i viss mening betraktas som ett maximalalternativ. Vi har nämligen förutsatt att EU 15 samt Luxemburggruppen kommer att få behålla de stödnivåer man nått år 2006 även för perioden därefter. Samtidigt kommer nytt strukturstöd beviljas länderna i Helsingforsgruppen.

I samband med *Tarschys* studie (6) har NUTEK beräknat två alternativa scenarier för strukturpolitikens kostnader under hela perioden 2007 – 2013. I ett maximiscenario finns ingen budgetrestriktion utan nuvarande regelverk tillämpas fullt ut och ingen fyraprocentsspärr tillämpas. I ett minimiscenario har man antagit en budgetram som motsvarar det innevarande finansiella perspektivet, samt räknat dels med, dels utan tillämpande av fyraprocentsspärren.

För resultaten av NUTEK:s beräkningar hänvisar vi till (6), speciellt bilaga 1.<sup>38</sup>

NUTEK:s beräkningar är utförda i termer av *åtagandebemyndiganden*.<sup>39</sup> För att kunna göra en direkt jämförelse med vårt eget referensscenario har vi räknat om dessa tal till att avse betalningar. Resultaten för år 2013 då de antaganden som gjorts hunnit få full effekt framgår av tabell 18.

**Tabell 18**      **Strukturstödet år 2013 enligt olika antaganden**  
**Miljarder euro, betalningsanslag, 1999 års priser**

	Referens- scenariot	NUTEK:s ESO-beräkningar		
		Ingen budget- restriktion	Budget som i perioden 2002-2006	
			Ingen fyra- procentspär	Ingen fyra- procentspär
Sammanhållnings- länderna	7.0	3.3	2.3	2.3
Övriga EU (11 länder)	21.6	8.2	7.6	7.6
<b>EU 15 totalt</b>	<b>28.6</b>	<b>11.6</b>	<b>9.9</b>	<b>9.9</b>
Luxemburggruppen	11.8	25.1	12.4	12.3
Helsingforsgruppen	5.6	24.0	11.5	5.2
<b>Nya medlemmar, totalt</b>	<b>17.4</b>	<b>49.1</b>	<b>23.9</b>	<b>17.4</b>

*Källa:* Grundmaterial till (6), egna beräkningar

Tabellen visar bl.a. att ett slaviskt tillämpande av nuvarande regelsystem för strukturpolitiken, utan någon som helst budgetbegränsning, skulle medföra att den totala strukturstödsbudgeten skulle bli 14.7 miljarder euro högre år 2013 än enligt vårt referensscenario. I detta alternativ, liksom i alla övriga NUTEK:s alternativ, skulle en drastisk omfördelning ske av medel från nuvarande EU 15 till de nya medlemsländerna. Till mycket stor del skulle detta drabba

<sup>38</sup> *Op.cit.*, bilaga 1 *Strukturstöden under perioden 2007 – 2013* av M. Lemne.

<sup>39</sup> Se avsnitt 3.1 samt ordförklaringar.

medelhavsländerna inklusive Italien, men även Tyskland och Storbritannien. För Sverige skulle förändringen bli marginell.<sup>40</sup>

När NUTEK i stället antar att den totala strukturstödsbudgeten skall ligga kvar på samma nivå som 2002 – 2006 kommer betydande budgeterade belopp att förbli oanvända (6 – 7 miljarder euro), samtidigt med den nämnda drastiska förskjutningen mellan ländergrupper. Alla dessa effekter beror på att man förutsätts tillämpa ett regelsystem som är specifikt anpassat till nuvarande EU 15 på en helt ny krets av länder.

Vi hänvisar till *Tarschys* (6)<sup>41</sup> för en närmare analys och värdering av resultaten. Om maximalalternativet skrivs i (6) att det "är uppenbart att en ökning av stödet enligt denna modell är helt orealistisk."<sup>42</sup> Vi kan nämna att i detta alternativ, nettopositionerna för vissa nya medlemsländer skulle komma att uppgå till 15 – 20 % av BNI, uppenbarligen långt över gränsen för en relevant analys.

Det är troligt att strukturstödet till nya medlemsländer kommer att få finansieras genom en åtminstone partiell utfasning av nuvarande mål 1-regioner i EU 15. Hittillsvarande erfarenhet gör att man får befara att detta inte kommer att ske utan kompensationskrav från de länder som förlorar. Totalkostnaderna för strukturpolitiken blir då beroende av hur höga dessa kompensationsbetalningar blir. I våra beräkningar har vi antagit att de kommer att uppgå till 100 %, förhoppningsvis ett något pessimistiskt alternativ. Det gör emellertid att vi tycker oss vara på den säkra sidan med vårt antagande om kostnaderna för strukturpolitiken i det utvidgade EU. Vi ser därför inget behov av att utföra ytterligare beräkningsalternativ.

Vi rör oss här med betydande belopp. Rent räknemässigt skulle NUTEK:s olika alternativ i *Tarschys* rapport innebära en årlig svensk avgift som vore ca 2 miljarder SEK lägre än enligt vårt referensscenario. Endast i det orealistiska fallet utan budgetrestriktion och utan fyraprocentsspärr skulle NUTEK:s alternativ innebära en avgift som vore högre vårt referensscenario, i storleksordningen 4 miljarder SEK per år. Som en kuriositet kan vi dock nämna att inte ens i denna kalkyl skulle EU:s egnamedelstak spräckas.

---

<sup>40</sup> Strängt taget beror dock detta på att NUTEK i beräkningarna *förutsatt* att Sverige kommer att få fortsatt stöd till sina arktiska områden. Detta lär dock bli en förhandlingsfråga. Efter-som det är det enda regionstöd som Sverige erhåller torde dock förutsättningarna att få behålla stödet dock vara relativt goda.

<sup>41</sup> *Tarschys, op cit*, speciellt s. 93 ff.

<sup>42</sup> M.Lemne, *Strukturstöden under perioden 2007 – 2013*, s. 97, i *Tarschys, op.cit.*

#### 7.4 Effekter av en tänkt infasning av de nya medlemmarnas avgifter

Ett viktigt antagande bakom de olika tidsförlopp för utvidgningen som diskuteras i denna studie är att nya medlemsländer kommer att delta i unionens egnamedelssystem från början av sitt medlemskap. Som framgick av kapitel 6 innebär dock detta att nya länder kommer att bli förhållandevis hårt belastade, finansiellt sett, i början av sitt medlemskap. Detta förstärks av det faktum att återflödet beräknas komma igång relativt långsamt, bl.a. på grund av bristande absorptionskapacitet. Cypern, Tjeckien och Slovenien skulle till och med vara nettobetalarare under det första året av sitt medlemskap. Slovenien beräknas förbli nettobetalarare även framgent.

Samtliga kandidatländer, utom Estland, har också begärt en infasning av avgiften och/eller sin andel av den brittiska rabatten och övriga rabatter. Kommissionens såväl som Ministerrådets utgångspunkt är dock att ingen sådan infasning skall medges.

Egnamedelssystemets tekniska utformning, inklusive ratifikationskraven, är sådana att det i praktiken torde vara omöjligt att på kort sikt<sup>43</sup> modifiera egnamedelsbeslutet till förmån för nya medlemmar.<sup>44</sup> Den enda möjligheten skulle vara att på budgetens utgiftssida införa en speciell, temporär, kompensationsbetalning till nya medlemmar.

Även Sverige, liksom Finland och Österrike, fick en sådan kompensation under perioden 1995 – 1998. Den uppgick totalt under de fyra åren till 1.027 miljarder ECU, dvs. 8 – 9 miljarder SEK.<sup>45</sup> Sverige, liksom övriga länder, hävdar dock att det finns en principiell skillnad mellan dessa länder som alla blev stora nettobetalarare från början av sitt medlemskap och nuvarande kandidatländer som

---

<sup>43</sup> Dvs. ca 3 år. Dessutom är egnamedelssystemet just nu föremål för en översyn av Kommissionen vilken beräknas bli offentliggjord under år 2004. Det förefaller utopiskt att tänka sig någon förändring i systemet innan ett nytt beslut måste tas i samband med antagandet av det nya finansiella perspektivet för perioden fr.o.m. 2007.

<sup>44</sup> Den intresserade hänvisas till *Regeringens Proposition 2000/01:45 Godkännande av rådsbeslut om ändring av systemet för gemenskapernas egna medel*, 23 november 2000 (8), som innehåller en klar och läsbar beskrivning av systemet.

<sup>45</sup> Sveriges anslutningsfördrag, artikel 134.

samtliga, möjligen med undantag för Slovenien, kommer att bli stora nettomottagare.<sup>46</sup>

När Grekland, Spanien och Portugal blev nya medlemmar 1981 respektive 1986 erhöll dessa länder en viss infasning av medlemsavgiften. De nuvarande kandidatländerna har dock erhållit betydande förmedlemskapsstöd vilket inte fanns tillgängligt för Grekland, Spanien och Portugal.

Dessa principiella skillnader skulle motivera att kompensationsbetalningar inte skulle utgå vid kommande utvidgningar.

Vi har genomfört en analys av avgiftsbetalning m.m. i ett tänkt alternativ där nya medlemsländer erhåller en kompensationsbetalning motsvarande 50 % av sin avgift första året av sitt medlemskap. Denna betalning trappas sedan av så att den efter 5 år har upphört. Vi erinrar om att sådan kompensationer måste fullt ut betalas av andra medlemsländer och inte kan täckas genom budgetnedskärningar.<sup>47</sup>

Resultaten på nettopositionerna redovisas i tabell 19. Vad gäller avgiften så måste i detta scenario EU 15 betala en kompensation; som vanligt erhåller Storbritannien 66 % rabatt på sin betalning och Sverige, Tyskland, Österrike och Nederländerna 75 % rabatt på sin andel av finansieringen av den brittiska rabatten.<sup>48</sup> De nya medlemsländerna förutsätts betala en marginell del av sin egen kompensation – en logisk konsekvens av egnamedelssystemet.

Kompensationsbetalningarna skulle öka kostnaderna för EU 15 med 0.02 % av BNI det första året av utvidgningen för att sedan trappas ned till en obetydlighet. Kompensationsscenarioet skulle kosta Sverige ca 425 miljoner SEK det första utvidgningsåret men när den andra utvidgningsvägen inträffar skulle merkostnaden endast uppgå till ca 145 miljoner SEK.

Nettopositionerna har klart förbättrats för de nya medlemsländerna i detta scenario. Slovenien kvarstår visserligen som nettobetalare under hela perioden men övriga länder får en positiv netto-

---

<sup>46</sup> Det finns litet eller ingen dokumentation av hur Sverige och andra förhandlade sig till kompensationsbetalningarna. Av vad som finns verkar dock framgå att argumentationen den gången följde en helt annan linje; det svåra budgetläget i Sverige skulle göra det besvärligt att pressa in hela bidraget till EU med en gång vilket dessutom skulle få en negativ effekt på den allmänna opinionen som drabbats av nedskärningar och inbesparingar av offentliga utgifter.

<sup>47</sup> Man kan tänka sig att man i anslutningsförhandlingarna sätter nivån på olika utgiftsområden med tanken på kompensationsbetalningar i bakhuvudet. Men det blir då ingen nettovinst för de nya medlemmarna. Inför nästa finansiella perspektiv kunde, teoretiskt sett, eventuella kompensationsbetalningar även finansieras genom minskat återflöde till EU 15.

<sup>48</sup> För att citera den amerikanske kolumnisten Dave Barry; *"I am not making this up!"*

position redan från början av sitt medlemskap. Nettopositionen för hela Luxemburggruppen kommer att öka från + 0.08 till + 0.67 % av BNP vid början av medlemskapet. Förstärkningen av nettopositionen blir sedan mindre i takt med att kompensationsbetalningarna trappas av.

För Helsingforsgruppen är effekterna mindre uttalade. Kompensationen är ju tänkt att utgå som en andel av gruppens betalning till EU. Eftersom storleken av gruppens BNP är obetydlig i jämförelse med EU 21 är också dess betalningsandel, och därmed den antagna kompensationsbetalningen, mycket låg.

Vi hänvisar i detta sammanhang till tabell 15. De där anförda talen för beräknat förmedlemskapsstöd är ett starkt argument mot kompensationsbetalningar till nya medlemsländer utom möjligen för det första anslutningsåret samt eventuellt för ett av de nya länderna (Slovenien).

**Tabell 19 Effekt av kompensationsbetalningar på nettopositionen i nya medlemsländer. Procent av BNI/BNP.**

	2002		2006		2007		2014	
	Ref. scen	Komp.-scen	Ref. scen	Komp.-scen	Ref. scen	Komp.-scen	Ref. scen	Komp.-scen
Cypern	-0.35	0.24	1.78	1.89	2.25	2.24	1.89	1.89
Tjeckien	-0.05	0.54	2.06	2.17	2.44	2.43	2.05	2.05
Estland	0.51	1.10	3.52	3.63	4.17	4.17	4.08	4.08
Ungern	0.42	1.01	3.42	3.53	4.07	4.07	3.88	3.88
Polen	0.12	0.71	2.67	2.78	3.13	3.12	2.64	2.64
Slovenien	-0.71	-0.12	-0.13	-0.02	-0.03	-0.04	-0.08	-0.08
<b>Luxemburggruppen</b>	<b>0.08</b>	<b>0.67</b>	<b>2.48</b>	<b>2.59</b>	<b>2.94</b>	<b>2.93</b>	<b>2.56</b>	<b>2.56</b>
Bulgarien					3.00	3.57	5.97	5.97
Lettland					1.84	2.42	4.38	4.38
Litauen					3.49	4.07	6.05	6.05
Malta					0.13	0.71	3.32	3.32
Rumänien					2.43	3.01	5.86	5.86
Slovakien					1.62	2.19	4.01	4.01
<b>Helsingforsgruppen</b>					<b>2.29</b>	<b>2.87</b>	<b>5.23</b>	<b>5.23</b>

## 7.5 Variationer i tillgängliga medel och absorptionskapacitet

I det finansiella perspektivet har både åtagandebemyndiganden och betalningsanslag fastställts för utvidgningsprocessen 2002 – 2006. I tabell 1 visades att anslagens utnyttjandegrad för nya medlemsländer beräknades uppgå till endast något över 50 % år 2002 för att stiga till ca 80 % år 2006, dvs. endast ca 72 % i genomsnitt över perioden. Dessa tal kan jämföras med utnyttjandegraden för EU 15 som ligger på 98 % i det finansiella perspektivet.

Även om variationer i utnyttjandegraden lämpar sig utomordentligt väl för kreativ budgetering, dvs. som ett medel att stoppa in mera utgifter i budgeten utan att för den skull höja kostnaden för densamma, ligger det dock rätt mycket realism i antagandet om att absorptionskapaciteten är låg hos de nya medlemsländerna. Å andra sidan har de fått betydande belopp i förmedlemskapsstöd och annat bistånd vilket bl.a. syftar just till att ge kandidatländerna möjlighet att på ett effektivt sätt utnyttja de medel som kommer att ställas till deras förfogande från EU:s budget. Det kan därför var anledning att undersöka vilken effekt variationer i antagandet om utnyttjandegraden skulle få.

Vi har genomfört ett kalkylalternativ där vi satt utnyttjandegraden hos de nya medlemsländerna till 98 % för såväl strukturstöd som medel för intern politik. Implicit innebär detta praktiskt taget en fördubbling av utvidgningskostnaderna under det första medlemskapsåret. Denna ökning av kostnaderna trappas sedan av till 20 % vid det fjärde medlemskapsåret för de nya länderna.

Liksom i det kalkylalternativ där de nya staterna antogs få en kompensationsbetalning har detta antagande en fördelaktig effekt på deras nettoposition som nu vid varje tillfälle är positiv utom för Slovenien. För Luxemburggruppen rör det sig om en positiv effekt på ca 0.6 % av BNI under infasningsperioden. För Helsingforsgruppen rör det sig om ca 2 % av BNI. Man kan säga att det är förmedlemskapsstödet uppgift att försöka förbereda sådana möjliga positiva effekter så långt som möjligt.

Ett annat antagande i våra beräkningar, vilket inte påverkar referensscenariot men väl de alternativa tidsförloppen, gäller hur mycket av de i det finansiella perspektivet avsatta medlen som kan tas i anspråk vid utvidgningstillfället. Som vi sett finns medel anslagna för 2002 och framåt. Om nu t.ex. utvidgningen inte skulle äga rum

**Tabell 20**      **Effekt på nettopositionerna av ett alternativ där utvidgningsanslagen utnyttjas mera effektivt än i referensscenariot. Procent av BNI/BNP.**

	2003		2006		2007	
	Tidsför- lopp 2	Alt. scen.	Tidsför- lopp. 2	Alt. scen.	Tidsför- lopp 2	Alt. scen.
Sverige	0.45	0.48	0.46	0.49	0.48	0.51
<b>EU 15</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.03</b>	<b>-0.09</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.15</b>
Cypern	0.34	0.25	1.18	1.76	1.71	2.25
Tjeckien	0.05	0.55	1.46	2.04	1.99	2.44
Estland	0.49	1.57	3.12	3.50	3.49	4.17
Ungern	0.40	1.40	2.91	3.40	3.80	4.08
Polen	0.11	0.84	1.94	2.65	2.58	3.13
Slovenien	0.69	0.54	0.27	0.15	0.15	0.03
<b>Luxemburg- gruppen</b>	<b>0.07</b>	<b>0.78</b>	<b>1.86</b>	<b>2.46</b>	<b>2.48</b>	<b>2.94</b>
Bulgarien						
Lettland			2.75	3.62	3.03	4.59
Litauen			4.58	5.46	4.90	6.46
Malta			1.32	1.78	2.09	3.30
Rumänien						
Slovakien			2.46	3.31	2.69	4.23
<b>Helsingfors- gruppen</b>			<b>2.90</b>	<b>3.73</b>	<b>3.21</b>	<b>4.72</b>



	2010		2013	
	Tidsförlopp 2	Alt. scen.	Tidsförlopp 2	Alt.scen.
Sverige	-0.52	-0.52	-0.49	-0.49
<b>EU 15</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.17</b>
Cypern	2.05	2.04	1.89	1.89
Tjeckien	2.22	2.22	2.05	2.05
Estland	4.11	4.10	4.08	4.08
Ungern	4.20	4.01	3.88	3.88
Polen	2.86	2.85	2.64	2.64
Slovenien	-0.07	-0.07	-0.08	-0.08
<b>Luxemburg- gruppen</b>	<b>2.76</b>	<b>2.73</b>	<b>2.56</b>	<b>2.56</b>
Bulgarien	5.53	5.91	5.97	5.97
Lettland	4.50	4.82	4.38	4.39
Litauen	6.37	6.69	6.05	6.05
Malta	3.31	3.63	3.32	3.33
Rumänien	5.27	5.70	5.86	5.86
Slovakien	4.08	4.40	4.01	4.01
<b>Helsingfors- gruppen</b>	<b>5.00</b>	<b>5.37</b>	<b>5.23</b>	<b>5.23</b>

2003 och 4 länder år 2005 och 2 länder år 2008, för en alternativ kalkyl. Vi har då antagit att de belopp som finns anslagna i det finansiella perspektivet just för år 2003, 2005 och 2008 också tas i anspråk detta år. I strid mot den gyllene regeln att aldrig ändra mer än en parameter åt gången har vi dessutom antagit att även utnyttjandegraden av anslagen (absorptionskapaciteten) blir den som beräknats "anslutningsåret" i stället för den som beräknats för "första medlemskapsåret."

När vi jämför resultaten i tabell 20 med det ursprungliga tidsförlopp 2 finner vi förhållandevis stora effekter under åren 2005 – 2009. År 2003 skulle de svenska avgiftsbetalningarna ligga ca 600 miljoner SEK högre än enligt det ursprungliga tidsförlopp 2 för att stiga till ett maximum av 670 miljoner SEK år 2005.

De nya medlemsländernas nettositioner förbättras i början av medlemskapsperioden jämfört med det ursprungliga tidsförlopp 2. Speciellt gäller detta Helsingforsgruppen.

Slutsatsen vi kan dra av denna övning är förhållandevis trivial: om vi, av vilken anledning som helst, beräknar att mera medel ställs till förfogande för de nya medlemmarna än enligt det finansiella perspektivet stiger kostnaderna. De totala medlen avsatta i det finansiella perspektivet för de första sex nya medlemmarna är ca 45 400 miljoner euro för perioden 2002 – 2006. Om dessa anslag, av vilken anledning som helst, skulle räknas upp med 50 %, skulle detta innebära en merkostnad för den svenska avgiften på i genomsnitt 1.2 miljarder SEK per år.

## 7.6 Hotbilden

Med avseende på bördefördelningen inom EU 15 och Sveriges avgift till EU blir, som vi sett ovan, resultatet av variationer i vissa antaganden ganska små, speciellt om man betraktar en något längre tidsperiod. Andra variationer får större vikt. För de nya medlemsstaterna får dock alla modifieringar av centrala antaganden förhållandevis stor betydelse. De parametrar som får ganska liten betydelse för Sverige och EU 15 är t.ex. tillväxttakt och utvidgnings-tidpunkt (inom vissa gränser). Större betydelse får olika antaganden om jordbrukspolitikens utformning, om strukturstödets stor-

lek, om vilka medel som får användas om anslutningen sker senare än 2002 samt olika antaganden om de nya medlemsländernas absorptionskapacitet. En eventuell kompensationsbetalning för att förhindra att avgiftsbetalningarna slår oproportionellt hårt på de nya medlemsländerna skulle också få stor betydelse för kostnaderna.

Ett försök att definiera ett "worst-case scenario" för EU 15 och Sverige är en mycket svår uppgift. De variationer vi analyserat kan kanske var och en för sig tillmätas en viss grad av sannolikhet. Sannolikheten för att ett stort antal av dem skulle inträffa samtidigt är dock betydligt lägre och dessutom i en del fall logiskt ohållbart. Den fragmenterade beslutsprocessen medför visserligen en risk för att ett stort antal koncessioner skulle kunna slinka igenom och tillsammans bidra till att totalkostnaden ökar. Nettobetallarnas starka intressen av total budgetrestriktivitet talar dock emot att det slutgiltiga resultatet skulle påverkas av detta. Om inga reformer genomförs eller beslutas före EU:s utvidgning ökar dock risken för nästa finansiella perspektiv kommer att gå i expansiv riktning. Vi berör detta kortfattat i kapitel 9.

Vi skall dock avsluta detta avsnitt med ett tappert försök att väga ihop ett scenario som är så ogynnsamt som möjligt för nettobetallarna men som ändå ter sig som ett logiskt möjligt förhandlingsutfall. Vi gör detta väl vetande att varje delantagande, och även helheten, med fog kan kritiseras från olika håll, inte minst med avseende på politisk realism eller önskvärdhet, hur man än definierar denna.

Vad gäller jordbrukspolitiken antar vi att direktstöd kommer att betalas ut till nya medlemsländer upp till 50 % av vad nuvarande regelverk skulle medge. För strukturpolitiken anser vi att vi redan gjort ett maximiantagande eftersom vi kalkylerat utan någon utfasning eller reduktion av stödet för EU 15 kombinerat med fullt deltagande enligt nuvarande regelsystem för nya medlemsländer, begränsat enbart av fyraprocentspärren. Däremot räknar vi med att kandidatländerna, när de blir medlemmar, skall kunna tillgodoräkna sig de belopp som finns avsatta för det kalenderår när de blir medlemmar. Beträffande de nya medlemsländernas absorptionskapacitet utgår vi också från den som beräknats i det finansiella perspektivet för det kalenderår då utvidgningen äger rum. Då kvarstår fortfarande ett gap till den utnyttjandegrad som EU 15 har och vi antar nu att detta gap halveras. Däremot räknar vi inte med några kompensationsbetalningar eller andra rabatter. För jämförelsens skull räknar vi med samma tidsförlopp för utvidgningen som i referensscenariot.

Om detta alternativ kan vi säga att jordbruksstödet är klart högre än de tal som nämnts i den allmänna diskussionen som kompromissförslag. Strukturstödet till de nya länderna anses i allmänhet komma att finansieras, åtminstone delvis, genom en utfasning av stöd till EU 15 vilket vi här antagit inte komma att ske. Antagandet om tillgängliga medel strider mot den rimliga tolkningen av Berlin-överenskommelsen och dessutom mot en del nettobetalarers bestämda politiska intentioner. Det är dock möjligt att utfallet till slut kommer att likna det som här antagits. Antagandet om de nya ländernas absorptionskapacitet ter sig synnerligen optimistiskt. Under dessa antaganden har vi svårt att se att EU 15 dessutom skulle gå med på några kompensationsbetalningar.

**Tabell 21      Betalningar i ett scenario med mycket kostsamt förhandlingsutfall**

	2004		2006		2013	
	Ref. scen	Kostsamt utfall	Ref. scen	Kostsamt utfall	Ref. scen	Kostsamt utfall
<b>1. Miljoner euro</b>						
EU 11	84 704	91 372	86 830	90 613	95 091	96 468
<i>varav Sverige</i>	<i>2 573</i>	<i>2 783</i>	<i>2 640</i>	<i>2 760</i>	<i>2 901</i>	<i>3 006</i>
EU 4	11 355	12 411	11 672	12 274	12 874	13 375
Luxemburg-gruppen	4 110	4 492	4 349	4 574	4 797	4 984
Helsingfors-gruppen	0	0	0	0	1 485	1 542
<b>Totalt</b>	<b>100 169</b>	<b>108 275</b>	<b>102 851</b>	<b>10 746</b>	<b>114 247</b>	<b>118 369</b>
<b>2. Miljarder SEK:</b>						
Sveriges avgift	21.9	23.7	22.4	23.5	24.7	25.6
<b>3. Procent av BNI:</b>						
Sveriges avgift	1.11	1.20	1.09	1.13	1.00	1.04

Av tabellen framgår att scenariot för det mycket ogynnsamma förhandlingsutfallet innebär merkostnader för samtliga ländergrupper. För Sverige uppgår merkostnaden till 0.04 – 0.09 procent av BNI under hela perioden. Totalt under perioden för det gällande finansiella perspektivet skulle Sveriges avgift öka med ca 7 % jämfört med referensscenariot. För den efterföljande perioden skulle ökningen bli knappt 5 %. Ökningen belastar dock huvudsakligen de

första åren av utvidgningsperioden. Därför kan vi också se i tabellen ovan att avgiften år 2004 skulle vara t.ex. 1.8 miljarder SEK högre än enligt referensscenariot.

Av stort intresse är utvecklingen av nettopositionerna för de nya medlemsstaterna i detta scenario, vilket då borde omnämnas som "gynnsamt" i stället för som "ogynnsamt." Beräkningarna ger vid handen en kraftig förbättring av nettopositionen för åren 2004 och framåt jämfört med referensscenariot.

**Tabell 22 De nya medlemmarnas nettopositioner i ett scenario med för dem mycket gynnsamt utfall. Procent av BNP**

	Ref. scen	2004 Gynn- samt utfall	Ref. scen	2013 Gynn- samt utfall	Ref. scen	2004 Gynn- samt utfall
Luxemburg-gruppen	1.35	3.59	3.01	3.52	2.56	3.04
Helsingfors-gruppen			2.36	5.31	5.23	6.43

I detta scenario blir endast Slovenien nettobetalare och det endast under de två första medlemskapsåren.

## 7.7 Sammanfattning av beräkningarna

I tabell 23 gör vi en resumé av alla tidigare diskuterade beräkningsalternativ. Vi hänvisar till respektive avsnitt för en närmare redogörelse för förutsättningar och antaganden liksom för en diskussion av resultaten.

De olika tidsprofiler för utvidgningen som vi definierat innebär att varje utvidgning som kommer senare än den som förutsatts i referensscenariot medför engångsinbesparingar på Sveriges avgift som kan uppgå till betydande belopp. (Se bl.a. diagram 2). Under loppet av den 12-årsperiod vi här diskuterar (2002 – 2013) kommer dock den årliga avgiften att konvergera mot samma belopp. Eftersom Sverige så hårt bundit sig för en tidig utvidgning av unionen får varje sådan inbesparing anses som en "windfall profit" men knappast som en faktor som kan påverka vår utvidgningspolitik. En praktisk slutsats som dock kan dras är att om utvidgningen förskjuts till 2004 eller t.o.m. 2005, spelar det ur avgiftssynvinkel inte

någon större roll om 6, 10 eller fler länder blir medlemmar i den första omgången.

**Tabell 23 Utvidgningens effekter på Sveriges avgift. Sammanfattning av beräkningarna.**

	2002	2004	2006	2007	2013
<b>Miljarder SEK</b>					
Ingen utvidgning	21.4	20.7	20.2	20.2	20.3
Referensscenariot	21.5	21.9	22.4	23.5	24.7
Tidsförlopp 2	21.5	21.4	22.2	22.9	24.7
Tidsförlopp 3	21.4	20.8	21.2	21.7	24.7
Tidsförlopp 4	21.4	20.8	20.4	20.9	24.6
<i><b>Variationer:</b></i>					
fullt direktstöd till jordbruket	22.4	22.8	23.4	25.2	26.4
högre tillväxttakt i vissa länder	21.6	22.0	22.6	23.7	25.1
tillgängliga medel första medlemskapsåret	21.4	20.8	22.8	23.3	24.7
absorptionskapacitet hos nya medlemmar	22.0	22.4	22.9	24.0	24.7
kompensationsbetalning till nya medlemmar	21.9	22.1	22.5	23.6	24.7
Mycket kostsamt förhandlingsutfall	21.4	22.6	23.6	24.0	25.6
<b>Procent av BNI</b>					
Ingen utvidgning	1.14	1.05	0.98	0.96	0.82
Referensscenariot	1.15	1.11	1.09	1.11	1.00
Tidsförlopp 2	1.15	1.09	1.07	1.08	1.00
Tidsförlopp 3	1.14	1.05	1.03	1.03	1.00
Tidsförlopp 4	1.14	1.05	0.98	0.99	1.00
<i><b>Variationer:</b></i>					
fullt direktstöd till jordbruket	1.20	1.16	1.13	1.19	1.08
högre tillväxttakt i vissa länder	1.14	1.09	1.05	1.07	0.93
tillgängliga medel första medlemskapsåret	1.14	1.05	1.10	1.10	1.00
absorptionskapacitet hos nya medlemmar	1.17	1.14	1.11	1.13	1.01
kompensationsbetalning till nya medlemmar	1.17	1.13	1.09	1.12	1.00
Mycket kostsamt förhandlingsutfall	1.14	1.15	1.14	1.13	1.04

Det skall dock påpekas att Polen beräknas stå för mer än hälften av återflödet till Luxemburggruppen varför tidpunkten för detta lands medlemskap utan tvekan kommer att få en viss betydelse för övriga länders avgifter

Det framgår av tabellen att frågan om direktstöden till jordbruket är helt avgörande för totalkostnaderna och för Sveriges avgift. Räkнемässigt skulle för Sveriges del vid ett hundra procentigt direktstöd till nya länder uppgå till 3.1 miljarder SEK år 2006 och till 6.1 miljarder SEK år 2013. Dessa belopp motsvarar 0.15 respektive 0.26 % av BNI vilket skulle betyda en betydande budgetär belastning. En sådan utveckling är emellertid, vilket också diskuterades ovan, praktiskt taget otänkbar eftersom den skulle innebära en permanentning av en ohållbar jordbrukspolitik med kraftigt negativa samhällsekonomiska effekter i de flesta länder i det utvidgade EU och dessutom med all sannolikhet stå i öppen konflikt med WTO:s regler.<sup>49</sup>

Däremot kan man inte utesluta en fördyring av jordbrukspolitiken, *per se*, genom olika åtgärder som syftar till att undvika en ojämlig behandling av lantbrukare i EU 15 respektive nya medlemsländer. Kombinationer av infasning och utfasning av direktstöd, tillsammans med extra stöd för landsbygdsutveckling osv. kan tänkas leda till detta. I ett ogynnsamt fall skulle man då kunna komma upp i kostnader av den storleksordning som vi räknat med i scenariot för ett mycket kostsamt förhandlingsutfall.

Om man antar att de nya länderna skulle ha samma absorptionskapacitet som EU 15 skulle detta betyda ca 500 miljoner SEK årligen på den svenska avgiften under större delen av den period som här behandlas. Detta antagande förfaller dock föga realistiskt. En kompensationsbetalning av det slag som diskuterades ovan skulle slå hårt på den svenska avgiften under ett eller två år i början av utvidgningsperioden men sedan raskt klinga av.

Det vi definierat som ett mycket kostsamt scenario förefaller, måhända inte i sina respektive komponenter men i vart fall som en helhet, representera den ungefärliga gräns för utgifterna som man kan tänka sig vid ett "misslyckat" förhandlingsutfall utan egentliga reformer av jordbruks- och strukturpolitiken och med moderat intresse av budgetstabilitet hos de stora nettobetalarna. Man skall lägga märke till att inte i något av de fall vi diskuterat närmar sig EU:s totala utgifter det så kallade egnamedelstaket om 1.27 % av BNI. I en del mera budgetexpansiva kretsar räknar man med att så

---

<sup>49</sup> Se bl.a. Nalin, *op cit*, samt Pelkmans, Gros and Nunez-Ferrer (9).

länge detta tak inte hotas är besparingsivern hos nettobetalarerna av underordnad vikt. Vi delar inte den bedömningen men sant är att den används av nettomottagarländerna som ett argument i budgetförhandlingarna. Denna argumentation lär öka i intensitet och styrka efter en utvidgning.

Vi skulle således kunna framställa följande *quinta essentia* av de ovanstående beräkningarna:

**Tabell 24 Förändring av Sveriges avgift vid utvidgning av EU – maximal risk. Miljarder SEK, 1999 års priser.**

	2002	2004	2006	2007	2013
Utvidgningskostnad enl. ref.scen.	0.10	1.13	2.21	3.25	4.43
Möjlig ytterligare risk vid ogynnsamt utfall	1.69	1.83	1.10	1.30	0.90
Marginal till egnamedelstaket	0.59	1.30	2.76	2.12	5.62

Vi vågar således dra slutsatsen att den utvidgning av EU som förestår kommer att innebära en merkostnad för Sverige i form av en årlig avgiftsökning på maximalt 1.8 – 3.3 miljarder SEK på medellång sikt och med drygt 4 à 5 vid år 2013. Detta är dock baserat på ett förhandlingsutfall som är mindre än optimalt.

Vi erinrar om de grundläggande förutsättningarna: att det finansiella perspektivet 2002 – 2006 respekteras fullt ut och därefter förlängs på ungefär de nivåer som uppnåtts år 2006 med givna undantag (som diskuterats i detalj ovan) t.ex. vad beträffar direktstöd till jordbruket samt inlemmande av en ny grupp om sex länder efter 2006. Vidare har förutsatts en förhållandevis kraftig, långsiktig volymtillväxt i BNP med 2.5 % per år över hela perioden. Alla dessa förutsättningar kan naturligtvis komma att rubbas i grunden genom en oförutsebar politisk och/eller ekonomisk utveckling i Europa och globalt.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Så t.ex. innebär ju våra förutsättningar en gemensam budgetpolitik i Europa som inte går längre än den gör i dag utan kanske t.o.m. krymper om man lyckas rationalisera jordbruks- respektive strukturpolitiken. Nu finns det ju inom EU betydande grupper, partier och länder som gärna skulle se en *utvidgad* gemenskapspolitik t.ex. genom att ta upp energi- eller miljö-frågor som nya politikområden. EU-parlamentet tar också ofta initiativ till nya insatser, finansierade via budgeten. Om dessa tendenser växer sig starka kan naturligtvis EU-budgeten härigenom komma att expandera. Det vore dock resultatet av ett politiskt vägval och faller därför utanför denna studies referensram.



Att en kraftig marginal återstår upp till egnamedelstaket innebär att det finns en stor politisk risk för utgiftsdrivande krav och för att nödvändiga reformer riskerar att skjutas på framtiden i utbyte mot en snabb utvidgning. Varje sådan eftergift kommer emellertid att få ett kraftigt genomslag för Sveriges avgiftsbetalning. Den optimala svenska strategin i utvidgningsförhandlingarna bör därför gå ut på att acceptera de avgiftshöjningar som maximalt är erforderliga vid den utvidgning vi strävar efter men i övrigt driva en hårt budgetrestriktiv linje. Syftet måste vara att bibehålla den marginal till egnamedelstaket om ca 0.18 % av BNI som förutsetts i det finansiella perspektivet fram till 2006 under hela den period som här behandlas.

Nu kan man möjligen diskutera om det mycket ogynnsamma scenario som vi beskrivit i det föregående verkligen är det värsta som kan inträffa (från avgiftssynpunkt.) Vi har t.ex. räknat med 50 % direktstöd till jordbruket i nya länder, kanske kan man fråga sig varför inte 100 % ? För strukturstöden har vi visserligen räknat med vad vi bedömer vara en realistiskt hög nivå, men vad skulle hända om kandidatländerna lyckas driva igenom att fyraprocent-spärren upphävs? Dessutom kanske man kan tänka sig att förmedlemskapsstödet varit så effektivt att nya medlemsstater lyckas uppnå praktiskt taget samma utnyttjandegrad av åtagandebemyndigandena som nuvarande medlemsstater. Möjligheten att nya medlemsstater trots detta beviljas en infasning av sin avgift kan kanske inte utan vidare avfärdas.

Problemet med ett dylikt skräckscenario är givetvis att de olika förutsättningarna inte hänger ihop inbördes. Man kan t.ex. tämligen säkert utgå ifrån att en tänkbar betydande fördyring av jordbrukspolitiken inte i sin helhet skulle gå till direkta inkomststöd till lantbrukare utan huvudsakligen till samma ändamål som ett utökat strukturstöd vore avsett att täcka. Man borde därför göra explicita och detaljerade antaganden om den framtida jordbruks- och strukturpolitikens utformning, något som dock skulle falla utanför ramen för denna studie. Vidare är de optimistiska antagandena om de nya medlemsstaternas absorptionskapacitet svärförenliga med antaganden om en infasning av avgiften, speciellt om vi samtidigt förutsätter en mycket expansiv jordbruks- och strukturpolitik. Syftet med en infasning av avgiften skulle ju just vara att kompensera nya medlemsländer för ett lågt inflöde av budgetmedel i början av medlemskapet.

Ett skräckscenario som det som skisserats ovan bortser också från de ytterst starka budgetrestriktiva intressen som ett antal ton-

givande nettobetalare har, även Sverige. Oavsett vår egen hållning förefaller det orealistiskt att en snabb utvidgning skulle kunna genomföras vid en okontrollerad utgiftsutveckling i strid mot ett antal länders uttalade intressen.

Som ett rent räkneexempel, med det enda syftet att visa vilka storleksordningar vi rör oss med, visar vi här slutsumman av beräkningarna av det skräckscenario vi skisserat ovan. Vi gör detta genom att titta på Sveriges avgift som procentuell andel av BNI.

**Tabell 25 Sveriges avgift i ett skräckscenario för kostnadsutvecklingen. Procentandel av BNI.**

	2002	2004	2006	2007	2013
Referensscenariot	1.15	1.11	1.09	1.11	1.00
Skräckscenariot	1.24	1.19	1.16	1.30	1.13

Under de angivna antaganden skulle egnamedelstaket spräckas vid ett tillfälle, år 2007, då hela Helsingforsgruppen antagits bli medlemmar samtidigt. Under hela perioden i övrigt ligger även skräckscenariot klart under egnamedelstaket på 1.27 % av BNI.

Det pedagogiska värdet av detta skräckscenario ligger i att understryka vikten av att förhandlingsarbetet på olika områden måste ske parallellt eller i vart fall att reformsträvandena inom de olika politikområdena måste ske i samklang. Ansvaret att så sker vilar på det s.k. Allmänna rådet, vilket är den konstellation av Ministerrådet där länderna representeras av sina utrikesministrar.

## 8 Samhällsekonomiska effekter

De tidigare avsnitten i denna studie har berört de kostnader för utvidgningen av EU som finansieras via Sveriges och andra medlemsländers avgift och därmed belastar den svenska statsbudgeten. Om det s.k. utgiftstaket för statsbudgeten är fullt utnyttjat innebär detta att en ökning av EU-avgiften tränger ut andra utgifter vilket i sig kan tänkas ha vissa samhällsekonomiska effekter om t.ex. de "utträngda" utgifterna är starkt inriktade på inhemsk efterfrågan av varor och tjänster.

Betydligt viktigare från samhällsekonomisk eller makroekonomisk synpunkt är dock att EU:s utvidgning visserligen drar med sig budgetära merkostnader men också innebär en stimulans för Sveriges, och övriga medlemsstaters, ekonomi. Den inre marknaden förstoras vilket medför ökade möjligheter för konkurrenskraftiga svenska företag. Produktionsfaktorernas fria rörlighet över ett större område medför ökad effektivisering och höjd produktivitet. Den förväntade kraftiga ökningen av produktion och efterfrågan i de nya medlemsländerna kommer att komma även svenska företag till godo. Unionens konsumenter, även de svenska, kan, utan protektionistiska hinder, dra nytta av lägre priser på varor och tjänster i de nya länderna.

Man kan emellertid också tänka sig att de samhällsekonomiska effekterna blir negativa, i varje fall för ett enskilt land, liksom för vissa regioner. Företag inom nuvarande EU 15 kommer att utsättas för ökad konkurrens från lågkostnadsländer inom unionen. Medlemsländer med stark koncentration på branscher där arbetskostnaden fortfarande är avgörande för konkurrenskraften kan komma att göra förluster då industrin i de nya länderna får förbättrad tillgång till EU-marknaden. A priori kan man vänta sig att detta närmast kunde bli ett problem för de nuvarande medlemsländer som ligger i nedre delen av EU:s inkomstskala, mätt t.ex. som BNI/capita. (Om denna konkurrens resulterar i en press nedåt på prisnivån kommer vissa konsumentgrupper att dra fördel härav.)

Även om de positiva effekterna av en utvidgning också kommer att i viss mån förstärka statens budget (t.ex. via ökade skatteintäkter) är det dock rimligt att vänta sig att huvuddelen av vinsten

kommer att hamna i den privata sektorn, hos företag, anställda och konsumenter. Frågan är nu om det finns någon möjlighet att jämföra dessa – svårsmätbara – samhällsekonomiska effekter med de mer jordnära budgetkostnaderna som hittills stått i centrum för intresset i denna studie?

Ett stort antal studier av de potentiella effekterna av EU:s utvidgning har gjorts. Efter planekonomiernas och Sovjetunionens fall kom en uppsjö av sådana studier. Nyligen, och speciellt efter Berlinmötet 1999, verkar antalet studier av utvidgningens samhällsekonomiska effekter ha minskat men å andra sidan koncentrerat sig mer på aspekter av större relevans för politiska beslutsfattare.<sup>51</sup>

Om det inte råder någon brist på studier är det tyvärr desto svårare att jämföra dem med varandra och att jämföra dem med våra egna beräkningar som redovisats ovan. För det första är det ytterst få studier som inkluderar den budgetära aspekten eftersom man fokuserar makroekonomiska eller handelsrelaterade effekter. För det andra är det i de flesta fall fråga om länderstudier, ytterst få studier behandlar samtliga EU-länder eller kandidatländer. Vidare är ett stort antal studier sektorstudier, dvs. de behandlar endast jordbrukspolitiken eller strukturpolitiken. För det tredje gör man vitt skilda antaganden om vilka länder som skall bli medlemmar, tidpunkten för utvidgningen etc.

Det blir svårt att göra en komparativ analys av resultaten av olika studier av utvidgningens effekter. Utan varje anspråk på fullständighet får vi därför här nöja oss med att presentera mer eller mindre subjektiva intryck av ett par studier av makroekonomiska effekter av EU-utvidgningen liksom några studier om de budgetära effekterna för EU och enskilda medlemsländer.

---

<sup>51</sup> För en bibliografi som täcker de flesta tidigare studierna, se *Baldwin et al.*, (13), 1997. För en färsk bibliografi som fokuserar på nyare studier, se *Keuschnigg och Kohler* (11), 1999. För en synnerligen omfattande bibliografi som täcker många fler aspekter av utvidgningen är de ekonomiska och finansiella, se *Stankovski et al.* (16), 1998.

## 8.1 Andra studier av budgetkostnader och makroekonomiska effekter av EU:s utvidgning

### 8.1.1 Budgetära kostnader

Det finns inte många studier som tar den bokhållarmässiga ansats till problemet som vi ägnat oss åt i denna studie. Ett dokument från Friedrich Ebert Stiftung (*Quaisser et al.*)<sup>52</sup> har nyligen gjort en ge-nomgång av aktuella kostnadsberäkningar. Med utgångspunkt från det finansiella perspektivet beräknar man där utvidgningskostnaderna för Luxemburggruppen till 0.15 % av BNP för EU 15 år 2006 vilket är direkt jämförbart med vår beräkning på 0.16 % (se t.ex. tabell 2). Räkner man emellertid med att de nya medlemsländerna betalar fullt medlemsbidrag, hamnar båda beräkningarna på en nettokostnad på ca 0.11 % av BNP i EU 15 jämfört med 0.10 % enligt våra beräkningar. Efter en anslutning även av Helsingforsgruppen räknar den studie med att nettokostnaderna kan stiga till ca 0.16 % av BNP i EU 15<sup>53</sup> vilket kan jämföras med 0.17 % enligt våra beräkningar.

För perioden efter 2006 har vi inte kunnat finna några ytterligare bokhållarmässiga beräkningar men väl ett antal ekonometriska ansatser. En uppdatering av en studie från 1995 gjord av *Keuschnigg och Kohler*<sup>54</sup> beräknar kostnaderna för en utvidgning med fem länder ur Luxemburggruppen till 0.18 % av BNP i EU 15 och inklusive ytterligare fem länder ur Helsingforsgruppen till 0.37 % av BNP i EU 15. Det är också värt att referera till beräkningar av *Baldwin et al.*<sup>55</sup> från 1997 som försöker uppskatta effekten av de förändrade styrkeförhållandena i Europeiska rådet efter en utvidgning. Resultatet blir att utvidgningskostnaderna för de första fem länderna ur Luxemburggruppen skulle uppgå till 0.21 % av BNP inom EU 15 i stället för de 0.11 som en bokhållaransats skulle ge.

---

<sup>52</sup> Quaisser, W., Hartmann, M., Hönekopp, E. och Brandmaier, M.: *Die Osterweiterung der europäischen Union; Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa*. Friedrich Ebert Stiftung, Mars 2000 (10).

<sup>53</sup> Quairsser et al., *op cit*, s. 124 resp. 141

<sup>54</sup> Keuschnigg, Ch., Kohler, W.: *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Case of Austria*, Brussels 1999 (11).

<sup>55</sup> Baldwin, R., François, J., och Portes, R. ; *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement ; the Impact on the EU and Central Europe*, Economic Policy, April 1997 (13).

Luxemburggruppen skulle uppgå till 0.21 % av BNP inom EU 15 i stället för de 0.11 som en bokhållaransats skulle ge.

De ovannämnda ekonometriska beräkningarna av utvidgningskostnaderna ger till resultat klart högre kostnader än vad vi beräknat. Skälet till detta är säkerligen att de baserar sig på historiska samband mellan utgiftsutveckling och ekonomiska strukturer och/eller röstbeteende i Europeiska rådet som kunnat utläsas ur den hittillsvarande utvecklingen av EU:s budget. Vår ansats har varit en helt annan. Det finansiella perspektiv som antogs i Berlin innebär ett trendbrott i utvecklingen av EU:s utgifter. Om man bortser från utvidgningskostnaderna ligger de beslutade betalningarna för år 2006 på samma nivå som för år 2000 (se avsnitt 3.1). Vi har vidare antagit att nivån för 2006, med de undantag som redovisats i beräkningarna, kommer att förbli konstant (givetvis i reala termer) fram till 2013.

Berlinöverenskommelsen är starkt präglad av den budgetrestriktiva linje som drevs av ett antal nettobetalare och där inte minst Sverige gick i frontlinjen. Som också nämnts i avsnitt 3.1 skulle Kommissionens ursprungliga Berlinförslag ha inneburit en väsentligt kraftigare utgiftsutveckling.

Om vår tolkning av skillnaden mellan de ekonometriska och vad vi kallat de bokhållarmässiga beräkningarna är riktig kan man framför allt dra två viktiga slutsatser inför de fortsatta utvidgningsförhandlingarna.

Ett "containment" av utvidgningskostnaderna inom de ramar som beräknats här förutsätter att den budgetpolitiska inriktning som Agenda 2000 innebär fortsätts under perioden.

Den framtida politiken inom de väsentliga politikområdena som jordbruk och strukturpolitik, måste i allt väsentligt läggas fast innan en utvidgning, och därmed en förskjutning av maktförhållandena sker. Detta måste ske på ett sådant sätt att man har en viss kontroll över de långsiktiga budgetramarna.

### 8.1.2 Samhällsekonomiska effekter

Försök att beräkna de samhällsekonomiska effekterna av utvidgningen har gjorts av ett antal författare. Eftersom varje studie har olika förutsättningar, antagande och metoder är en jämförelse dem emellan förhållandevis svår.

*Quaisser et al.* (10) påpekar dock att så gott som alla tillgängliga studier, trots skillnader i metod och förutsättningar, kommer till den uppfattningen att utvidgningen kommer att medföra en välfärdsvinst (här definierad som en ökning av BNP/BNI) för EU 15 i storleksordningen 0.1 – 0.2 % medan den för de nya medlemsländerna kan komma att uppgå till 5 – 7 %. Därvid kunde dock vinsterna för enskilda länder i EU 15 komma att uppgå till mer än 1 % av BNP på längre sikt. Vinnare skulle huvudsakligen vara de nordiska länderna medan medelhavsländerna och Irland skulle höra till förlorarna. Studien ger inga mera exakt uppgifter härom.

*Breuss och Schebeck*<sup>56</sup> (15) beräknar i en studie från 1999 att utvidgningen för Österrikes del skulle medföra en BNP-ökning om 0.8 % år 2006 och ca 1.3 % år 2010. En mycket ambitiös studie, gjord på uppdrag av kommissionen, är *Keuschnigg och Kohler* (11) (september 1999, op.cit.). De långsiktiga effekterna på Österrikes BNP uppskattas där till 1.1 % efter en första utvidgning med fem länder och med totalt 1.3 % efter en utvidgning med tio länder. En parallell studie för Tyskland<sup>57</sup> (12) resulterar i en långsiktig effekt på BNP av 0.4 %.

*Den svenska konsekvensutredningen* (SOU 1997:156)<sup>58</sup> (18) gör inga egna beräkningar utan åberopar sig på, vad man kallar, ”kvalitativa” bedömningar.

Den finska studien av *Vaittinen*<sup>59</sup> (14) skiljer sig från de övriga så till vida att det är den enda som beräknar negativa välfärdseffekter

<sup>56</sup> Breuss, F. och Schebeck, F.: *Costs and Benefits of EU's Eastern Enlargement for Austria*, Institut für Wirtschaftsforschung, Austrian Economic Quarterly, 1/1999. Dessa författare har även utarbetat de ekonomiska metoder från 1995 till vilka refererades ovan och som senare uppdaterades av Keuschnigg och Kohler.

<sup>57</sup> Keuschnigg, Ch., Keuschnigg, M. och Kohler, W.: *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States?* Germany. Brussels sept. 1999. Liksom studien över Överrike har denna studie gjorts på uppdrag av kommissionen. Liknande studier för bl.a. Storbritannien, Italien och Danmark är under arbete.

<sup>58</sup> Torstensson, J. m.fl.: *Ett större och bättre Europa* SOU 1997:156

<sup>59</sup> Vaittinen, R.: *Eastern Enlargement of the European Union*, Government Institute for Economic Research, Helsingfors, Maj 2000.

av utvidgningen.<sup>60</sup> Effekten på EU 15 skulle uppgå till ca minus 0.1 % på inkomster, investeringar, sparande och import men en ungefär lika stor positiv effekt på exporten. För de nya medlemsländerna förutses en inkomstökning av 3.1 %, en ökning av investeringarna med 4.3 %, av importen med 6.9 % och av exporten med endast 0.8 %.

Den studie som är av störst intresse och mest användbar för våra ändamål är *Baldwin et al.* (13) från 1997 eftersom den ger en betydligt mera disaggregerad bild av utvidgningens effekter och möjliggör en jämförelse med de länders kostnader som vi själva beräknat. En nackdel med denna studie är att den tillkommit före Berlin-överenskommelsen. Å andra sidan citeras Baldwin et al. instämmande i praktiskt taget alla övriga studier vi här refererat till, inklusive den svenska konsekvensutredningen (18). Vi har redan sett att dess beräkning av utvidgningskostnaderna kommer mycket nära vår egen och kan redan nu förutskicka att de uppskattat de totala samhällsekonomiska vinsterna för EU 15 till ca 0.2 % i vad man kallar ett konservativt alternativ, ett resultat som bekräftas av de flesta andra studier utom *Vaittinen*. Vi känner oss därför på förhållandevis säker mark när vi tittar i detalj på dessa resultat.

Liksom i *Vaittinen* baseras studien i fråga på en beräkningsbar allmän jämviktsmodell i detta fall med en tillhörande input/output-struktur med 9 regioner och 13 produktionssektorer.<sup>61</sup> Huvudresultaten presenteras i form av ett konservativt och ett mindre konservativt scenario. I det första alternativet tas endast hänsyn till effekten på BNP genom handelsliberalisering och marknadsintegration medan det andra alternativ också räknar med en ökning av direkta utlandsinvesteringar i de nya medlemsländerna, p.g.a. minskad investeringsrisk. Resultaten sammanfattas i följande tabell:

---

<sup>60</sup> Vaittinen, *op cit*, s. 48

<sup>61</sup> Denna klass av modeller, som numera är allmänt använda för denna typ av analys, baseras på ursprungligt arbete av Leif Johansen (*A Multi-Sectoral Study of Economic Growth*, 1960) och nobelpristagaren Sir Richard Stone (The Cambridge Growth Project). I Sverige utfördes pionjärarbetet på detta område av Carl Johan Åberg, se *Plan och prognos*, SOU 1971:70. Åbergs arbete utvecklades sedan vidare inom Finansdepartementet och användes under en lång rad år i de svenska långtidsutredningarna. Se Karlsson, Bengt O. och Öberg, S. *Långtids-utredningens Modellsystem*, SOU 1976:42.



**Tabell 26 BNP-ökning genom en utvidgning av EU. Procent**

	Konservativ beräkning	Mindre konservativ beräkning
7 nya medlemsstater	1.5	18.8
EU 15	0.2	0.2
Norge, Island, Schweiz	0.1	0.1
f.d. Sovjetunionen	1.1	0.6

*Källa:* Baldwin et al.

*Anm.:* De baltiska länderna och ö-staterna ingår inte i beräkningarna.

I följande tabell sammanställer vi våra beräkningsresultat med beräkningarna i *Baldwin et al.* över de samhällsekonomiska vinsterna i länderna inom EU 15.

**Tabell 27 Medlemsländernas andel av kostnader resp. samhällsekonomiska vinster. Procent av BNI.**

	Budgetkostnader för utvidgningen		BNP-vinst	Andel av BNP-vinst i EU 15	Andel av BNP i EU 15 år 2006
	2006	2013			
Tyskland	0.11	0.18	0.25	33.8	25.1
Frankrike	0.12	0.20	0.22	19.3	17.2
Storbritannien	0.06	0.07	0.20	14.1	16.5
Italien	0.12	0.20	0.11	8.5	13.8
Spanien	0.11	0.20	0.18	7.0	7.1
Nederländerna	0.11	0.18	0.20	4.6	4.7
Sverige	0.11	0.18	0.22	3.9	2.6
Belgien och Luxemburg	0.12	0.20	0.16	2.6	3.3
Österrike	0.11	0.18	0.21	2.6	2.5
Danmark	0.12	0.20	0.19	1.9	2.0
Finland	0.12	0.20	0.25	1.4	1.5
Irland	0.11	0.20	0	0.3	1.1
Grekland	0.11	0.20	0	0.3	1.5
Portugal	0.11	0.20	-0	-0.4	1.3
<b>EU 15 totalt</b>	<b>0.10</b>	<b>0.17</b>	<b>0.19</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Källor:* Egna beräkningar, Baldwin et al. och egna bearbetningar

Vi erinrar om att de baltiska länderna samt ö-staterna Cypern och Malta inte ingår i dessa beräkningar vilket torde underskatta Sveriges vinst i någon mån. Enligt tabellen skulle närmare 4 % av EU:s sammanlagda BNP-ökning tillfalla Sverige vars BNI-andel endast uppgår till 2.6 %. Påfallande är också att Storbritannien, som åtnjuter en rabatt på ca 66 % av sin andel av utvidgningskostnaderna, framstår som den tredje största vinnaren, åtminstone i absoluta belopp. Irland, Grekland och Portugal framstår i någon mening som förlorare enligt dessa beräkningar.

Observera att det är inte så att man kan kvitta de angivna utvidgningskostnaderna mot den samhällsekonomiska vinsten och få fram någon sorts nettovinst eller nettoförlust. Den allmänna jämviktsmodell som använts för att beräkna BNP-förändringarna har redan tagit hänsyn till de uppoffringar som är förknippade med höjda EU-avgifter. Det är trots detta meningsfullt att jämföra t.ex. kolumn 2 och kolumn 3. En sådan jämförelse ger en antydning om hur pass "lönsam" investeringen i avgiftsökning skulle bli för varje enskilt land, relativt sett.

Tabellen innehåller en del resultat som avviker från de kvalitativa bedömningar som gjorts i andra av de refererade studierna eller i den allmänna diskussionen. Så t.ex. framstår utvidgningen som mera gynnsam för Frankrike, Spanien, Italien och Nederländerna än vad en del andra bedömare anser.<sup>62</sup> Vi bör därför vara försiktiga med tolkningen av resultaten. Följande slutsatser torde dock kunna dras:

Utvidgningen från EU 15 till EU 27 innebär stora samhällsekonomiska vinster för de nya medlemsstaterna och en liten, men fullt påvisbar, samhällsekonomisk vinst för nuvarande EU 15.

Inom EU 15 blir de samhällsekonomiska vinsterna ojämnt fördelade. Stora ekonomier samt länder med intensiva handels- och andra förbindelser med de nya medlemmarna vinner mest.

Sveriges andel av den samhällsekonomiska vinsten blir större än dess BNI-andel i EU15.

---

<sup>62</sup> Dock i de flesta fall utan att presentera några alternativa kvantitativa beräkningar.

Medelhavsländerna (möjligen med undantag för Spanien) och Irland kommer att göra små vinster, möjligen i något fall nettoförluster.

En viktig omständighet att erinra sig är att de samhällsekonomiska effekterna, åtminstone delvis, redan realiserats genom den successiva handelsliberalisering mellan kandidatländerna och EU 15 som genomförts genom de s.k. Europaavtalen.<sup>63</sup> Industrivaror från kandidatländerna har haft praktiskt taget fri tillgång till EU sedan 1995. För t.ex. jordbruksvaror och textilier kvarstår dock avsevärda handelsrestriktioner.

De ovannämnda studierna varierar i sin bedömning av hur stor denna effekt är. Troligt är dock att åtminstone hälften av de samhällsekonomiska vinsterna redan realiserats genom Europaavtalen.

---

<sup>63</sup> Se Länklista.



## 9 De verkliga problemen

### 9.1 Kandidatländernas ekonomier är små med mycket låg inkomstnivå per capita

Även om kostnaderna för utvidgningen av EU är avsevärda, och hotbilder finns t.ex. i form av en okontrollerad jordbruks- eller strukturpolitik eller en maktförskjutning i rådet mot koalitioner med utgiftsexpansiv inriktning, framstår de dock som absorberbara för länder som t.ex. Sverige, speciellt om man beaktar de samhälls-ekonomiska vinster som skulle följa av en utvidgning.

Men liksom utvidgningen, *per se*, inte i första hand är en budgetär eller samhällsekonomisk fråga finns det anledning att fråga sig om utvidgningen kan föra med sig andra problem än sådana som i första omgången kan mätas i euro.

För att sätta frågan i perspektiv bör vi först göra klart för oss problemets storlek. Av tabell 28 framgår skillnaden i ekonomisk utveckling, men även i storlek, mellan EU 15 och potentiella nya medlemmar. Så skulle t.ex. Luxemburggruppen komma att utgöra dryga 14 % av befolkningen i det utvidgade EU med endast bidra med ca 3 % av BNP. Helsingforsgruppen skulle utgöra ca 9 % av befolkningen i ett utvidgat EU men bidra med mindre än 1 % av BNP. Om man i stället för marknadspriser använder köpkraftspariteter fördubblas kandidatländernas andel i BNP men fortfarande endast till ca 6 % respektive 2 % av det utvidgade EU.

**Tabell 28 Kandidatländernas andel av ett utvidgat EU. Procent.**

	Befolkning	BNP/MP	BNP/PPP
Luxemburggruppen som andel av EU 21	14.3	3.1	6.0
Luxemburggruppen som andel av EU 27	13.1	3.1	5.7
Helsingforsgruppen som andel av EU 27	8.9	0.9	2.2

*Källa:* World Development Report. Data från 1997

Att kandidatländernas ekonomier är små är ju närmast en positiv faktor när det gäller möjligheten att absorbera utvidgningen. Men differensen mellan kandidatländerna och EU 15 måste närmast betraktas som svindlande när man ser på BNP-talen per capita. Vi illustrerar detta i tabell 29:

**Tabell 29 BNP per capita i kandidatländerna jämfört med EU 15. Indexstal.**

	Genomsnitt EU 15 = 100		Portugal = 100	
	BNP/MP	PPP	BNP/MP	PPP
Tjeckien	23	59	51	85
Ungern	20	36	43	52
Polen	16	32	34	46
Slovenien	42	62	93	90
Estland	21	37	46	53
<b>Luxemburggruppen</b>	<b>18</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>54</b>
Bulgarien	5	20	11	29
Lettland	13	23	29	30
Litauen	9	21	20	30
Rumänien	6	21	13	31
Slovakien	17	42	38	61
<b>Helsingforsgruppen</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>34</b>

*Källa:* World Development Report. Data avser 1997.

De världsbanksdata som använts i detta sammanhang inkluderar inte ö-staterna Cypern och Malta vilka troligen skulle uppvisa högre indexstal än övriga länder i tabellen.

Om vi nöjer oss att titta på PPP-talen ser vi att det rikaste kandidatlandet, Slovenien, visserligen har en BNP/capita som uppgår till 90 % av det fattigaste nuvarande medlemslandet (Portugal, enligt Världsbankens statistik) men att t.ex. Estlands BNP/capita endast uppgår till 53 % av Portugals. Genomsnittet för Luxemburggruppen ligger på 37 % av EU 15 och 54 % av Portugal. Genomsnittet för Helsingforsgruppen ligger på 23 % av EU 15 och 34 % av Portugal. Skulle vi jämföra BNP till marknadspriser blev dessa skillnader till ytterlighet markerade i och med att genomsnittet för Luxemburggruppen skulle ligga på 18 % av EU 15 och för Helsingforsgruppen på 8 %. Vi kan jämföra detta med situationen vid tidigare utvidgningar. Vid anslutningstidpunkten hade t.ex. Irland en BNP/capita som uppgick till 58 % av EU-

genomsnittet (nuvarande EU 15). För Spanien var motsvarande tal 56 %, för Grekland 33 % och för Portugal 31 %, allt räknat vid respektive anslutningstidpunkt och i relation till nuvarande EU 15.

## 9.2 Har kandidatländerna en högre utvecklingsgrad än den som kan mätas i BNP-termer?

Möjligt är att det endast är med avseende på ekonomisk utveckling som kandidatländerna ligger långt under nuvarande medlemsstater. Det kan i det sammanhanget vara av ett visst intresse att titta på två välkända indikatorer för utvecklingsgrad nämligen UNDP:s Human Development Index (HDI)<sup>64</sup> resp. Global Competitiveness Index från World Economic Forum.<sup>65</sup>

UNDP:s index mäter, förutom ekonomisk utveckling även förväntad livslängd liksom utbildningsrelaterade faktorer. Tittar vi på 134 länder för vilka jämförbara data finns tillgängliga finner vi att medlemsstaterna i EU 15 rangerar mellan rang 4 (Danmark) och 23 (Portugal) vad gäller BNP/capita och mellan rang 5 (Belgien) och rang 24 (Portugal) i HDI.<sup>66</sup> De åtta kandidatländer för vilka data finns tillgängliga rangerar mellan rang 25 (Slovenien) och 52 (Litauen) för BNP/capita och mellan 26 (Slovenien) och 53 (Lettland) i HDI. Endast Slovakien, Polen och Litauen uppvisar en signifikant högre ranking i HDI än i BNP/capita.

Jämförelsen mellan rankingen blir skev eftersom faktorn ekonomisk utvecklingsnivå ingår i båda indexserierna. En försiktig slutsats måste dock bli att, enligt de här använda indikatorerna, det knappast finns några dolda "human development resources" i kandidatländerna som skulle kunna underlätta deras anpassning till EU mer än vad den ekonomiska utvecklingsnivån antyder. Detta påstående kan möjligen relativeras för Polen, Slovakien och

---

<sup>64</sup> Källa: Human Development Report, UNDP, 1999. Se också Länklista.

<sup>65</sup> Källa: World Competitiveness Yearbook, International Management Institute, 1999. Se också Länklista.

<sup>66</sup> Det är intressant att endast Belgien, Sverige, Storbritannien och Spanien har högre ranking enligt HDI än enligt BNP/capita. Inget land har en större skillnad än Sverige som har rang 11 för BNP/capita men rang 6 för HDI. HDI mäts med BNP, förväntad livslängd och kunskapsrelaterade indikatorer. Skillnaden bör alltså beror på de två sistnämnda faktorerna. En något härdragen slutsats skulle vara att kunskap och hälsa kompenseras lägre i Sverige än i övriga EU-länder något som möjligen överensstämmer med en common sense-dömning....

Litauen varvid hänsyn dock måste tas till den, absolut sett, mycket låga nivån.

### 9.3 Innebär den låga inkomstnivån en hög konkurrenskraft?

Handeln mellan kandidatländerna och EU 15 har ökat explosionsartat sedan det gamla systemets fall. Dock har exporten från EU ökat betydligt snabbare än importen till EU och stora handelsbalansunderskott har skapats i de flesta kandidatländer. Vi avstår gärna i detta sammanhang från att diskutera den realekonomiska innebörden av detta liksom innebörden av att industri- och exportstrukturen hos de flesta, dock icke alla, kandidatländer skiljer sig från EU 15. En ingående studie av kandidatländernas "revealed comparative advantages" återfinns i (22).<sup>67</sup>

World Economic Forum i Davos publicerar varje år ett index över konkurrenskraften i ett 50-tal länder. Deltagandet är frivilligt varför endast de länder som har en stark internationell konkurrenskraft eller är angelägna om att synas i dessa sammanhang tenderar att förekomma.

Konkurrenskraft ges här en mycket bred definition och mäts med ett stort antal indikatorer där arbetskraftskostnad bara är en. Andra aspekter som kommer in är indikationer på öppenhet, styrelseform, finanser, infrastruktur, teknologi, management, arbetskraftens kvalitet, institutioner m.m. Indexberäkningarna är bl.a. baserade på detaljerade studier av företag i de ingående länderna.<sup>68</sup>

Här kan man göra den intressanta iakttagelsen att inom EU 15 endast Nederländerna, Finland, Storbritannien och Irland har en högre ranking för konkurrenskraft än för BNP/capita. Övriga medlemsstater har däremot en betydligt lägre ranking för konkurrenskraft än för BNP/capita. Detta är ju också vad man kunde förvänta sig eftersom jämförelsen nu sker med högproduktiva länder med relativt låg genomsnittsinkomst som t.ex. Korea, Singapore, Taiwan etc. Anmärkningsvärt är alltså att de nämnda fyra EU-staterna lyckats kompensera sitt kostnadshandicap, mätt på detta sätt.

---

<sup>67</sup> Smith, A. (School of Slavonic and East European Studies, University of London): *The Return to Europe; The Reintegration of Eastern Europe into the European Economy* (Macmillan 2000). Smith är speciellt bekymrad över Lettland, Litauen, Bulgarien och Rumänien vilkas industri han ser som föga konkurrenskraftig och hotad av kraftiga omställningskostnader.

<sup>68</sup> Rapporten och indexberäkningarna leds av Michael Porter och Jeffrey Sachs, två auktoriteter inom forskning och internationell rådgivning rörande konkurrenskraft, tillväxt och utvecklingspolitik.



Här finns data endast för sex av kandidatländerna, denna gång inklusive Turkiet. Man gör den nedslående iakttagelsen att samtliga dessa länder rankas klart lägre vad gäller konkurrenskraft än vad gäller BNP/capita. Det betyder således att kandidatländerna inte kunnat utnyttja sin kostnadsfördel i konkurrensfrämjande syfte utan att andra faktorer neutraliserar denna fördel och t.o.m. bidrar till att ytterligare försämrade läget. I motsats till detta kan man ställa länder som Chile, Argentina, Malaysia, Mexico och Filippinerna vilka rankas högre i konkurrenskraft än vad deras kostnadsläge egentligen skulle berättiga dem till.

Även om inga alltför långtgående slutsatser bör dras av denna enkla jämförelse mellan ett par indexserier kan det möjligen vara nyttigt att komma ihåg att länder som Chile, Argentina, Malaysia, Mexico och Filippinerna i varje fall enligt de faktorer vi här har bedömt, ligger betydligt närmare den allmänna utvecklingsnivån i EU 15 än åtskilliga kandidatländer. Förmodligen skulle t.ex. ett land som Chile vara betydligt enklare att integrera i vårt socioekonomiska system än åtskilliga av kandidatländerna.

#### 9.4 Vad säger *acquis*-screeningen?

Vi återknyter nu till genomgången av hur kandidatländerna infört *acquis communautaire* som vi berörde i avsnitt 2.3. Den jämförelse mellan kandidatländerna och EU 15 som vi gjort i denna studie berör endast faktorer som relativt enkelt låter sig kvantifieras. *Acquis*-screeningen avser däremot i stor utsträckning omätbara och ovägbara faktorer. Frågan är om det finns anledning att anta att avståndet mellan EU 15 och kandidatländerna är mindre på sådana områden?

Kanske måste vi relativera ovanstående påstående. Screeningprocessen tar i mycket fasta på vilken lagstiftning som genomförts, vilka institutioner som byggts upp etc., det vill säga i och för sig faktorer som kan "mätas", låt vara huvudsakligen på basis av uppgifter från kandidatländerna själva. Kvaliteten och effektiviteten i den institutionella och administrativa anpassningen kan däremot knappast värderas genom screeningprocessen. Vi kan erinra oss att problemen under det kommunistiska systemet i kandidatländerna eller i Sovjetunionen knappast låg i att antalet samhällsliga institutioner var litet eller i att det förelåg en brist på heläckande lagstiftning.

Pelkmans et al.<sup>69</sup> (9) talar om risken för "erosion" av den inre marknaden och diskuterar risken av att en utvidgning kan leda till att medlemsstaterna blir mindre disciplinerade genom att ge större vikt åt nationella preferenser och undantag från det gemensamma regelverket. Det sanktionssystem som finns inom EU skulle då lätt kunna bryta ihop. Med statistik över brott mot eller bristande tillämpning av *acquis communautaire* försöker man visa att en sådan eroderingsprocess redan är igång och riskerar att förstärkas vid en anslutning av de centraleuropeiska länderna "where traditions of legalism, rather than equivalence to achieve the objectives of law, are so prevalent."<sup>70</sup>

Kommissionen talar i sin översynsrapport<sup>71</sup> (4) i optimistiska ordalag om de framsteg som gjorts i kandidatländerna och som kommer till synes under screeningprocessen. De analytiska tabeller som regelbundet upprättas för att ge en översyn av screeningprocessen talar dock delvis ett annat språk. Även i de mest avancerade kandi-datländerna kvarstår stora brister och i många fall kan inga fram-steg bokföras mellan rapporttillfällena. Även om översynsrapporten inte innehåller någon konkret tidtabell för utvidgningen tolkas den dock allmänt som att processen förskjutits vilket också föran-lett den svenska regeringen att kritisera kommissionens arbetsplan för att inte vara nog ambitiös (se avsnitt 2.3).

Översynsrapporten betonar vikten av att utnyttja det historiska tillfället och av att göra tidpunkten för medlemskap konkret gripbar för kandidatländerna. Samtidigt konstaterar man att inga nämnvärda framsteg gjorts på många områden. Detta gäller både ekonomiska och sociala aspekter och kanske i speciellt hög grad de senare. Kommissionen påpekar, i detta sammanhang, att korruption, bedrägeri och ekonomisk brottslighet är vitt utbredd i de flesta kandidatländerna. Vissa kandidatländer är ursprungs-, transit- eller destinationsländer för handel med kvinnor och barn samt missbruk av adoptionsprogram. Situationen för romer är ytterst allvarlig i flera länder (*Enlargement Strategy Paper, kapitel III, Progress by the Candidate Countries in Meeting Membership Criteria*, sektion 1 a) (3). På det ekonomiska planet lyckas inte alla

---

<sup>69</sup> Pelkmans, J., Gros, D. och Nuñez-Ferrer, J.: *Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement*, Scientific Council for Government Policy, the Hague, September 2000.

<sup>70</sup> Pelkmans et al., *op cit*, s. 68

<sup>71</sup> *Enlargement Strategy Paper*, november 2000, (4).

kandidatländer närma sig EU och dessutom vidgas de ekonomiska klyftorna inom kandidatländerna. De offentliga finanserna är en källa till bekymmer i praktiskt taget alla kandidatländer. I ett antal av dem har privatiseringsprocessen underlättat uppkomsten av en ny ekonomisk elit från den tidigare nomenklaturen (*Enlargement Strategy Paper*, kapitel III, sektion 2 a).

Bristerna i dessa och andra avseenden har framkallat betänkligheter hos en del av de nuvarande medlemsländerna. Sverige har exempelvis insisterat på en strikt tillämpning av reglerna i *acquis communautaire* för veterinärmedicinska och fytosanitära (växtkontroll) förhållanden i kandidatländerna. Enligt många bedömare innebär ett sådant krav att speciella kontroller måste upprättas vid gränserna för att förvissa sig om att nya medlemsstater uppfyller kraven, inte minst som väktare av EU:s yttergräns.

Andra medlemsstater har långtgående förbehåll mot arbetskraftens fria rörlighet och speciella kontrollmekanismer och undantagsbestämmelser har diskuterats även i detta sammanhang.

Sverige självt har, i skrivande stund, inte klarat de förpliktelser som följer med Schengenavtalet och problemet med EU:s yttergräns (mot Norge). Länder som Österrike och Italien har stora svårigheter att upprätthålla det yttre gränsskyddet. I och med utvidgningen kommer detta ansvar att läggas på de baltiska staterna, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien m.fl. Det är möjligt, kanske troligt, att vissa av de nuvarande medlemsländerna kommer att ha betänkligheter i detta sammanhang.

Förhållanden av den typ som berörts ovan kan således leda till att nuvarande medlemsländer kommer att ställa upp speciella krav, kontroller och garantier som villkor för utvidgningen.

De omständigheter som just berörts, med färskt material från Kommissionen som källa, har naturligtvis inte anförts för att förringa de enorma framsteg i ekonomiskt, socialt och politiskt avseende som de flesta kandidatländer gjort sedan systemskiftet. Kommissionen pekar ju också med rätta på att de flesta länder med råge uppfyller de s.k. Köpenhamnskriterierna, att fungerande marknads-ekonomier finns i de flesta kandidatländer och att den politiska stabiliteten i Europa ökat väsentligt. Som redan tidigare påpekats har handelsutbytet mellan EU och kandidatländerna utvecklats ytterst dynamiskt. De flesta kandidatländer har också, under några år, uppvisat en avsevärd ekonomisk tillväxt, låt vara från den låga nivå som blev följderna av planekonomins implosion. Vi ansluter oss däremot till *Pelkmans et al.* (9) angående risken för en erosion av unionen och menar att denna risk är speciellt uttalad

på områden där den yttre manifestationen av *acquis communautaire* endast är institutionell eller administrativ eller kanske inte alls i form av parametrar som kan bli föremål för screening. Varje undantag, varje specialbestämmelse, varje avsteg från de fyra friheterna<sup>72</sup> bidrar till en sådan erosion av unionen.

Sverige har, liksom Kommissionen och ett antal andra EU-länder, bestämt uttalat sig mot tanken att ett utvidgat EU skulle delas upp i "ett A-lag och ett B-lag". Trots de imponerande framsteg som gjorts i kandidatländerna blir dock en tentativ slutsats av vår subjektiva värdering av screening- och översynsrapporterna att kravet på likabehandling, kombinerat med strävandena efter en snabb utvidgning, ökar risken för en erosion av unionen. Huruvida de länder som leder fördjupningen av det europeiska samarbetet kommer att acceptera en sådan process är dock tveksamt. Det finns redan en bred enighet om att bereda möjligheter till en fördjupad och snabbare integration och samarbete mellan de länder som önskar gå fortare fram, s.k. flexibel integration. Vid den nyligen avslutade regeringskonferensen i Nice fastställdes de formella grunderna för en sådan process. Trots att en viktig princip är att varje land som önskar delta i en snabbare utveckling av integrationen på något område också skall tillåtas att göra detta är det dock svårt att se hur en viss differentiering av samarbetet skall kunna undvikas. Om detta också kommer att leda till utvecklingen av olika divisioner europasamarbetet återstår att se.

---

<sup>72</sup> Fri rörlighet för människor, kapital, varor och tjänster.

## 10 Sveriges politik inför och efter utvidgningen – några subjektiva reflektioner

De beräkningar som utförts i samband med denna studie kan sägas ha visat att de budgetära kostnaderna för EU:s utvidgning med stor sannolikhet kommer att ligga inom de riktlinjer som EU:s medlemmar dragit upp, både i Berlinöverenskommelsen och vid fastställandet av en övre gräns för unionens egna medel. Även Sveriges andel av dessa kostnader torde komma att ligga inom det fördragbaras gränser, trots vår ställning som en stor nettobetalare. Visserligen finns risker och hotbilder i form av en utgiftsutveckling över vilken vi inte har någon kontroll men huvudintrycket blir utan tvekan att den målkonflikt vi inledningsvis pekade på inte behöver lösas genom att ge avkall på vår utvidgningspositiva politik. Detta kräver, emellertid, att den kurs för den långsiktiga kostnadsutvecklingen som lades fast i Berlin respekteras och inte drastiskt ändras när det nuvarande finansiella perspektivet löper ut. Dessutom krävs långtgående reformer av bl.a. jordbrukspolitiken och strukturpolitiken på ett tidigt stadium.

Trots detta positiva resultat ger vår ställning i EU:s egnamedelsystem anledning till oro på längre sikt. Det finns egentligen ingen övre gräns för vårt betalningsansvar. Sant är att det finns ett övre tak för EU:s egna medel, närmare bestämt 1.27 % av BNI. Redan en uppgång från nuvarande kostnadsnivå till detta tak skulle, som vi visat ovan (se tabell 24), betyda avgiftshöjningar som vore mycket större än de som utvidgningen skulle behöva förorsaka.

Problemet är, i Sveriges fall, koncentrerat till avgiftssidan. Vi kan, på längre sikt, inte räkna med någon signifikant ökning i återflödet från EU:s budget. Sverige har heller aldrig varit någon förespråkare för en s.k. *juste retour*. Vi har accepterat att vårt relativa välstånd gör oss till en betydande nettobetalare inom EU, i relativa termer till en av de största. Fördelarna av ett EU-medlemskap ligger för oss huvudsakligen på andra plan.

Att försöka att signifikant öka återflödet av budgetmedel skulle också strida mot fundamentala nationella politiska målsättningar.

Vi önskar inte någon ökad subventionering av jordbruket. Den, sett i ett långt tidsperspektiv, gynnsamma ekonomiska utvecklingen kombinerad med en framgångsrik ekonomisk politik, har medfört att regionala olikheter inom Sverige i betydande grad har utjämnats. Man kan säga att vi därigenom diskvalificerat oss själva från EU:s regionalstöd. Med undantag för fortsatt stöd för vissa geografiskt avlägsna områden och specialintressen (kustområden) etc. torde vi inte kunna räkna med några betydande tillskott från EU:s budget speciellt inte eftersom det framtida strukturstödet måste omdirigeras till de nya medlemsländerna. Som tidigare omnämnts är strukturstödet också i betydande grad förknippat med krav på nationell medfinansiering. Trots avsaknad av en djupare cost/benefit analys vågar man nog anta att en hel del välfärdsvinster skulle kunna uppnås genom ett alternativt utnyttjande av dessa resurser.

Inom det politikområde som praktiskt taget inte alls berörts i denna studie, den inre politiken, har Sverige däremot haft ett förhållandevis kraftigt återflöde av EU-medel. Enligt den s.k. återflödesrapporten 1999 (3) erhöll Sverige 1998 3.2 % av EU:s totala utgifter inom detta område, att jämföra med ett genomsnitt på 1.5 % för samtliga utgifter. Inre politik avser i huvudsak forskning och utveckling. Den jämförelsevis höga svenska andelen beror på att svenska institutioner, forskare etc. framgångsrikt deltagit i EU:s olika forsknings- och utvecklingsprogram eller lyckats få sitt arbete finansierat via EU-budgeten. Trots ökad framtida konkurrens från nya medlemsländer finns det ingen anledning att anta annat än att Sverige kommer att fortsätta att hävda sig väl på detta område. Tyvärr är det dock frågan om ganska små belopp i absoluta tal. Hela politikområdet svarar för endast något över 5 % av EU:s totala budget.

Den begränsning för ett lands betalningsansvar som f.n. finns är det så kallade egnamedelstaket som är definierat så att EU:s egna medel inte får överstiga 1.27 % av dess samlade BNI. De flesta nuvarande nettomottagare är livliga förespråkare för att höja egnamedelstaket. Hittills har länder som Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och inte minst Sverige ridit spärr mot alla sådana försök. Vid förändrade maktförhållanden och nya koalitionsbildningar inom en utvidgad union kunde dock detta motstånd försvagas. Amsterdamfördraget innebar dessutom att Europaparlamentet fick ökat inflytande över budgeten. Parlamentet är av tradition mera utgiftsexpansivt och intresserat av

att finansiera nya politikområden via EU:s budget än Ministerrådet.<sup>73</sup>

Riskerna för en okontrollerad utgiftsutveckling skulle öka kraftigt om inga reformer kom till stånd på jordbruks- och strukturområdet. Trots Kommissionens *Zweckoptimismus*<sup>74</sup> måste Berlinförhandlingarna på jordbruksområdet ses som ett klart misslyckande.<sup>75</sup> (Se avsnitt 4.1.5). Behovet av jordbruks- och regionalstöd till de nya medlemsländerna samt kombinationen därav i form av landsbygdsutvidgning, får nog anses vara nära nog omätligt. Återigen blir Sverige som nettobetalare beroende av de politiska prioriteringar och koalitioner som kan komma att råda i framtiden, speciellt inom ministerrådet där röstfördelningen mellan länderna kommer att bli en annan än tidigare.

Den brittiska avgiftsrabatten har nämnts flera gånger i denna studie. Under nuvarande finansiella perspektiv kommer beloppet av den brittiska rabatten att vara större än EU:s externa utgifter, nästan lika stor som administrationsutgifterna och endast obetydligt lägre än utgiftsområdet inre politik. Man kan med andra ord betrakta den brittiska rabatten som ett eget politikområde. Skillnaden för Sveriges del är att vi endast behöver finansiera ca 0.6 % av detta politikområde i stället för som annars ca 2.5 %, genom de överenskommelser som nåddes i Berlin.

Fram till Berlin hävdade, som nämnts ovan, Sverige tillsammans med tre andra stora nettobetalare, att den brittiska rabatten borde ersättas med en generell mekanism som begränsade nettobetalarnas ansvar. Konstruktionen av den föreslagna mekanismen var betydligt mindre generös än vad som gäller för Storbritanniens rabatt.

---

<sup>73</sup> Beträffande Europaparlamentet och strukturpolitiken, se Tarschys, (6, s. 67 ff).

<sup>74</sup> Se t.ex. DG Agricultures hemsida, där kommissionär Fischler lovsjunger Berlinöverenskommelsen som "*the most radical reform of the common agricultural policy since its beginnings in the 1960s. It provides a sound basis for the future development of agriculture in the Union.*"

<sup>75</sup> Se bl.a. Nalin, *op cit*. Se också Nuñez-Ferrer, J. och Emerson, M.: *Good Bye Agenda 2000. Hello, Agenda 2003*, Centre for European Policy Studies, Brussels, February 2000.

Om ett land hade en nettoposition som var större (mera negativ) än  $-0.4\%$  av BNI skulle detta land erhålla en rabatt på  $66\%$  av den *överskjutande delen*. (Storbritannien erhåller som bekant  $66\%$  på hela sin nettoposition, fr.o.m. första euron<sup>76</sup>). Båda de angivna procenttalen var givetvis förhandlingsbara. Förslaget stöp på motstånd från nettomottagarna och omissionsen. Den brittiska rabatten kom inte ens upp till diskussion: i ivern att inte äventyra antagandet av Agenda 2000 beslöt man inte bara att rabatten skulle finnas kvar utan att den skulle utsträckas till att även omfatta utvidgningskostnaderna, vilket bl.a. fått de konsekvenser vi visat i dessa beräkningar.

Finansiellt innebar dock, som visats, Berlinöverenskommelsen ett tillfredsställande utfall för Sverige i och med att vi och våra medkämpar fr.o.m. 2002 slipper betala  $75\%$  av vår finansieringsandel av den brittiska rabatten.<sup>77</sup> Liksom den brittiska rabatten själv måste denna rabatt på rabatten bäras av övriga EU-medlemmar inklusive de nya medlemsstaterna, exempelvis Estland, Lettland, Litauen, Malta osv.

Rabattsystemet skall ses över av Kommissionen, troligen år 2004. Man kan med säkerhet räkna med att det politiska motståndet mot rabattsystemet kommer att bli kraftigt: i första hand från Frankrike och Tyskland men även från eventuella nya medlemsstater då diskussionen kommer igång.

Vi anser därför att Sveriges långsiktiga budgetära problem har mindre att göra med de initiala kostnaderna för utvidgningen än med finansieringssystemet för EU:s budget. De beräkningar vi utfört, de internationella studier av utvidgningens effekter som vi analyserat liksom erfarenheterna från Agenda 2000-förhandlingarna leder oss till följande tentativa slutsatser:

---

<sup>76</sup> Något måste detta påstående modifieras. De olika omläggningar av egnamedelssystemet som skett efter 1984 har påverkat Storbritannien så att deras betalningsandel vuxit jämfört det tidigare systemet. För att beräkna Storbritanniens rabatt gör man därför en teoretisk beräkning av vad nettopositionen *skulle ha varit* om 1984 års betalningssystem fortfarande hade gällt. Det är på denna *teoretiska* nettoposition som rabatten beviljas. I relation till Storbri-tanniens *verkliga* nettoposition är deras rabatt numera ungefär  $50\%$ . Detta antediluvianska beräkningssätt ledde bl.a. till långdragna tvister under 1999 om hur Berlinöverenskommel-sens bestämmelser om Storbritanniens rabatt på förmedlemsskapsstöd, *efter* det att ett nytt land blivit medlem, skulle tolkas. Se i detta sammanhang fotnot 48 ovan.

<sup>77</sup> I de europeiska regeringskorridorerna, liksom i Bryssel, stöter man ibland på uppfattningen att Sverige och Nederländerna, och kanske även andra länder, numera "köpts ut" och inte längre är intresserade av att utjämna bördefördelningen inom EU eller av reform över huvud taget. Explicit har detta, så vitt vi funnit, dock endast uttryckts av Nuñez-Ferrer och Emerson (op cit, s. 12).



Det största hotet för en okontrollerad kostnadsutveckling för utvidgningen ligger i den fragmenterade förhandlingsprocessen. Ett antal, kanske obetydliga, koncessioner på olika utgiftsområden kan komma att adderas ihop till betydande summor i ett sent förhandlingsskede då det kan vara svårt att riva upp mödosamt hopsnickrade kompromisser på olika områden enbart av budgetskäl.

Europaparlamentets ställningstaganden i finansiella frågor är en osäkerhetsfaktor.

Det framtida avgiftssystemet ingår över huvud taget inte som en faktor i utvidgningsförhandlingarna trots att det har avgörande betydelse för framtida budgetkostnader för Sverige och andra nettobetalare.

Sverige bör eftersträva långtgående avregleringar av jordbrukspolitiken och av strukturpolitiken *innan* utvidgningen ägt rum och maktförhållandena, framför allt i Ministerrådet, förskjutits.<sup>78</sup> För att inte riskera att försena utvidgningen bör åtminstone bindande riktlinjer för sådana reformer läggas fast på ett tidigt stadium.

Den viktigaste milstolpen för Sverige, som en av de största nettobetalarna till EU, blir, under nuvarande period för det finansiella perspektivet, översynen av egnamedelssystemet, snarare än budgeten för utvidgningen. Sverige bör därvidlag:

oavsett den finansieringsrabatt vi tillerkändes i Berlin, verka för ett avskaffande av den brittiska rabatten (samt de speciella rabatter som bl.a. Sverige själv åtnjuter) och stödja varje koalition med denna inriktning. ersätta nuvarande rabattsystem med en allmän begränsningsmekanism i stil med den som föreslogs av Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige före Berlin. Om möjligt borde en sådan mekanism vara direkt knuten till ländernas avgiftsandel snarare än till deras nettoposition av de skäl som något berörts i det föregående.

---

<sup>78</sup> Beträffande strukturpolitiken har detta på ett övertygande sätt argumenterats av *Tarschys* (6, s. 15 ff).

Om dessa slutsatser är korrekta skulle detta utan tvekan att kräva en omorientering av den långsiktiga svenska EU-politiken. Andra politiska allianser och konstellationer än dem vi hittills ingått i kan visa sig mera ändamålsenliga för att tillgodose svenska önskemål och intressen. Ett förstärkt samarbete i EU-politiken med länder som Tyskland, Frankrike och kanske Italien kan behöva komplettera, och i vissa fall ersätta, de allianser som hittills varit vanliga.

Våra överväganden har också gett vid handen att det är fullt troligt att en erosionsprocess inom EU kommer att medföra att den s.k. flexibla integrationen blir en väsentlig faktor i unionens fortsatta utveckling. Regeringskonferensen i Nice har ju också formellt lagt grunden till en sådan procedur. Det är naturligt att tänka sig att EMU-gruppen kommer att spela en ledande roll i en sådan utveckling.

En utveckling med flexibel integration behöver inte nödvändigtvis framställas som en uppdelning i ett A-lag respektive B-lag men kommer att kräva aktiva ställningstaganden till hur långt Sverige vill delta i det framtida samarbetet på olika områden.

Under alla omständigheter är det troligt att den framtida europa-politiken för Sveriges del kommer att präglas av betydligt svårare (och kanske dyrare) ställningstaganden än de som erfordras för en utvidgning av unionen från EU 15 till EU 27. Den nuvarande svenska europapolitiken tyder inte på att Sverige i första hand skulle välja snabbspåret till framtida integration i Europa. De budgetära konsekvenserna av en utveckling i otakt är långt ifrån klarlagda. Utan tvekan kommer dock utvidgningen av EU att kräva en fördjupad analys och en bredare och mera insiktsfull debatt om europa-politiken än vad som hittills ansetts vara nödvändigt.

# Appendix

## Metodologisk not

Denna studie använder i största möjliga utsträckning samma definitioner och metoder som i kommissionens rapport *Agenda 2000 Financing the European Union* (2) till vilken läsaren hänvisas för detaljerade förklaringar. Vi har valt denna metod för att underlätta internationella jämförelser, framför allt med beräkningar som utförs av kommissionen. Ett viktigt val som vi gjort är att beräkna nettositioner eller budgetbalanser med hjälp av den officiella metod som används för att beräkna den brittiska budgetrabatten (2, s.69). Andra möjliga val hade varit den operationella balansen eller den bokföringsmässiga balansen (se nedan).

Valet av definitioner och metoder har viktiga konsekvenser, speciellt när det gäller att beräkna Sveriges betalningar och nettosition. Följande bör noteras i det sammanhanget:

I den valda metoden räknar man inte traditionella egna medel som en del av den nationella avgiften till EU. Skälet till detta är att exempelvis en hamn i ett land också används av importörer i andra länder medan tullen uppbärs av det land där varorna passerar EU:s yttergräns. De traditionella egna medel som enligt Kommissionens metod, och i vår studie, inkluderas i avgiften är därför inte det verkliga belopp som ett land uppbär och sedan betalar in till EU utan ett teoretiskt beräknat belopp. I denna beräkning utgår man från EU:s totala tullintäkter och fördelar sedan ut dem på varje medlemsland i proportion till dess andel av summan av EU:s momsbaseade och BNI-baserade avgiftsbetalningar (2, s. 44).

Metoden är inte oomstridd. Vissa länder, och speciellt Nederländerna, hävdar att uppburna tullar i betydande grad skall ses som avkastning på investeringar i nationell infrastruktur, t.ex. hamnar, och därför borde räknas som ett nationellt bidrag till EU:s budget<sup>79</sup>. För Sverige har denna effekt endast marginell betydelse. Sveriges andel av unionens traditionella egna medel har hittills varit något högre än vår andel av unionens BNI. Sätill-vida underskattar metoden Sveriges verkliga inbetalning till EU i någon mån. Eftersom vi vet mycket litet om storlek och fördelning av traditionella egna medel i en utvidgad union har vi tvingats göra antaganden avseende de nya medlemsstaterna som, på totalen, får motsatt effekt. Enligt våra antaganden blir Sveriges BNI-andel av en utvidgad union obetydligt lägre än vår andel av traditionella egna medel. Följaktligen överskattar våra beräkningar möjligen vår inbetalning av denna del av avgiften något litet.

En viss andel av EU:s utgifter kan inte tillräknas något medlemsland eftersom de görs utanför unionen. Det är fråga om mindre än 10 % av budgeten som används till dylika externa utgifter, inklusive förmedlemskapsstöd till kandidatländer. Skillnaden mellan summan av avgifter resp. utgifter fördelade på medlemsländer blir därför alltid negativ för unionen totalt. För att undvika detta beräknar kommissionen i (2) en teoretisk nettoposition för varje medlemsland genom att beräkna dess andel av totala avgifter resp. av totala fördelade utgifter och multiplicera skillnaden mellan dessa andelar med summan av EU:s totala utgifter. På så sätt blir summan av nettopositionerna för hela EU alltid 0. Enligt vår uppfattning skulle den bokföringsmässiga balansen ge en bättre bild av fördelningen av finansieringsbördan mellan EU:s medlemsländer. Enligt denna alternativa metod tillräknas tullar etc. alltid det land som uppbär dem och som alltså betalar in dem till EU. Vidare räknar

---

<sup>79</sup> Detta är ett exempel på "regional arbitrariness" av en skatt och brukar i detta sammanhang ibland kallas "Rotterdameffekten". Kommissionen citerar i (2) studier som visar att ca 27% av de tullar som uppbärs i Nederländerna och ca 31% av dem som uppbärs i Antwerpen har att göra med slutlig konsumtion i andra medlemsländer än Holland resp. Belgien (2, s44).

man med EU:s totala utgifter, dvs. även de externa utgifterna. De betalningar som krävs för att finansiera dessa externa utgifter, t.ex. förmedlem-skapsstödet, belastar givetvis i realiteten medlemsländerna och försvagar deras nettoposition. Kommissionen säger emellertid i (2) att om man skulle använda den bokföringsmässiga metoden, detta kunde leda till ”*member States claiming to have transferred to other partners financial resources that have left the EU*” (2, s. 68), ett något krystat argument, enligt vår uppfattning.

Trots goda argument för att använda den bokföringsmässiga balansen har vi avstått från att göra så i denna studie för att underlätta jämförelser med andra internationella beräkningar, huvudsakligen från kommissionen.

Appendixtabell 1 nedan visar effekten av att använda olika metoder. Den metod vi valt i vår studie överskattar Sveriges netto-position<sup>80</sup> med 1.6 – 1.7 miljarder SEK varje år jämfört med en bokföringsmässig ansats, vilket ungefär motsvarar 0.06 – 0.09 % av BNI. Man måste emellertid komma ihåg att det endast är beräkningarna av nettopositionen som påverkas av detta: varken betalningarna eller återflödet påverkas av dess definitions- eller metodolikheter<sup>81</sup>. Dock har ju den valda metoden den irriterande konsekvensen att skillnaden mellan ett lands avgiftsbetalningar och dess återflöde inte blir identisk med värdet för nettopositionen i våra tabeller.

Begreppet operationell balans som nämndes ovan är av litet intresse för Sverige. Det har lanserats av länder vars återflöde tillräknas en stor andel av EU:s administrativa utgifter i alternativa metoder och därför kommer att te sig mycket gynnsamt. Skulle man använda denna definition skulle Sveriges avgiftsbetalning framstå som betydligt lägre medan vårt återflöde skulle påverkas endast marginellt, detta jämfört med alternativa beräkningsätt.

---

<sup>80</sup> Vår metod visar alltså en *mindre negativ* nettoposition för Sverige än vad som skulle framkomma om man räknade verkliga betalningar, krona för krona.

<sup>81</sup> Bortsett från den obetydliga effekten av beräkningsmetodiken för traditionella egna medel som berördes ovan.

Nedanstående tabell visar, med några exempel, hur olika medlemsländer påverkas av valet av definition.

**Appendixtabell 1 Beräknad nettoposition år 2013 enligt referensscenariot och olika beräkningsmetoder. Procent av BNI**

Definition av netto-positionen	Belgien	Tyskland	Nederländerna	Storbritannien	Sverige	EU 15
Använd definition	0.55	-0.53	-0.54	-0,28	-4.49	-0,17
Bokföringsmässig def.	0.32	-0.59	-0.76	-0.36	-0.55	-0.23
Operationell def.	-0.60	-0.55	-0.73	-0.35	-0.51	-0.24

Det är lätt att förstå att dessa, trots allt ganska tekniska, aspekter dock tilldrar sig ett visst intresse i förhandlingar mellan medlemsstaterna om finansieringsbördans fördelning....

# Ordförklaringar

## **Kursiverade begrepp har en egen rubrik i ordförklaringarna**

### **Acquis communautaire**

Det system av gällande lagar och förordningar inom EU som varje medlemsland måste tillämpa, även nya medlemsländer

### **Agenda 2000**

Handlingsprogram för perioden 2000 – 2006 som antogs av Europeiska rådet i Berlin 1999, bl.a. innehållande det *finansiella perspektivet* för perioden 2000 – 2006. Agenda 2000 skulle förbereda EU för en utvidgning.

### **Allmänna rådet**

Den konstellation av *ministerrådet* där medlemsländerna representeras av utrikesministrarna. Allmänna rådet (General Affairs Council, GAC) har ett samordnande ansvar för utvidgningsförhandlingarna.

### **Absorptions-kapacitet**

Ett medlemslands förmåga att utnyttja de EU-medel som står till dess förfogande. Denna förmåga kräver bl.a. kapacitet att planera, verkställa och medfinansiera.

### **Budgetbalans**

Används synonymt med *nettoposition*. Se detta ord.

### **CAP**

Common Agricultural Policy. EU:s jordbrukspolitik.

**ECU**

European Currency Unit. Ersattes 1999 av euro som statistisk och avräkningsenhet.

**EU 15**

De 15 länder som varit medlemmar sedan 1995.

**EU 21**

*EU 15 plus Luxemburggruppen.*

**EU 27**

*EU 21 plus Helsingforsgruppen.*

**Europeiska rådet**

EU:s högsta beslutande instans bestående av stats och/eller regeringschefer.

**Europaparlamentet**

Den folkvalda församling med representation från alla medlemsländer som sammanträder i Strassbourg och Bryssel. Europaparlamentet har genom Amsterdamfördraget (se Länklista) fått ett betydande medinflytande i budgetfrågor.

**EUROSTAT**

EU:s statistiska kontor i Luxemburg.

**Egnamedelsbeslutet**

Det beslut som bestämmer hur avgifterna för att finansiera EU:s budget får tas ut. Gällande egnamedelsbeslut baseras på den överenskommelse om *Agenda 2000* som *Europeiska rådet* träffade i Berlin 1999.



### **Egna medelstaket**

En regel som säger att EU får maximalt kräva in 1.27 % av sin samlade BNI i avgifter från medlemsländerna.

### **Finansiella perspektivet**

EU:s långsiktiga finansiella planering. Nuvarande finansiella perspektiv, som antogs i Berlin, mars 1999, gäller perioden 2000 – 2006.

### **Förmedlemskaps-stöd**

Medel i EU:s budget och i det *finansiella perspektivet* som avsatts till speciella program för att underlätta för kandidatländerna att anpassa sig till EU:s nivå i olika avseenden.

### **Helsingforsgruppen**

Sju länder med vilka medlemskapsförhandlingar upptogs enligt beslut av *Europeiska rådet* i Helsingfors, december 1999. Länderna är Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien. Dessutom tillerkändes vid detta tillfälle Turkiet officiell kandidatstatus men förhandlingar har ännu inte påbörjats med detta land. I denna studie används begreppet alltid exklusive Turkiet.

### **Infasning**

Ett successivt närmande till full nivå av avgiftsbetalningar eller *återflöde* för att underlätta anpassningen av nya medlemsländer.

### **Kandidatländer**

Länderna i *Luxemburggruppen* resp. *Helsingforsgruppen* vilka tillerkänts officiell status som kandidatland. (Turkiet har också denna status men beaktas inte i denna studie).

### **Kommissionen**

De 20 kommissionärer som nominerats av medlemsstaternas regeringar för en period av 5 år. Kommissionen övervakar tillämpningen av fördragsbestämmelser och fattade beslut. Den har exklusiv rätt att ta initiativ till lagstiftning.

### **Luxemburggruppen**

Sex länder med vilka medlemsskapsför-handlingar upptogs enligt beslut av *Euro-peiska rådet* i Luxemburg, december 1997. Länderna är Cypern, Tjeckiska Republiken, Estland, Ungern, Polen och Slovenien.

### **Medelhavsländerna**

Grekland, Spanien och Portugal (trots att detta land inte har någon medelhavskust). Beroende på sammanhanget kan också Ita-lien, Malta och Cypern ingå men aldrig Frankrike.

### **Ministerrådet**

EU:s beslutande organ som förekommer i olika konstellationer beroende på vilka frå-gor som behandlas. *Allmänna rådet* (GAC) där länderna representeras av sina utrikes-ministrar har en central och samordnande roll i utvidgningsförhandlingarna. Andra rådskonstellationer är t.ex. Jordbruksrådet och Rådet för ekonomiska och finansiella frågor (ECOFIN), Rådet för industri och energi m.fl.

### **Momsbasen**

Statistisk storhet på vilken mervärdes-skatten (momsen) beräknas. Beroende på nationell skattelagstiftning är momsbasen olika stor i olika länder.

### **Nettobetalarare**

Ett land som betalar en större avgift till EU:s budget än det får tillbaka i form av EU-medel. Tyskland, Nederländerna och Sverige är de största nettobetalararna i för-hållande till sin BNI.

### **Nettomottagare**

Motsatsen till *nettobetalarare*. Kandidatlän-derna, utom möjligen Slovenien, väntas alla bli stora nettomottagare inom det utvidga-de EU.

**Nettoposition**

Skillnaden mellan ett lands avgiftsbetalning och återflöde av budgetmedel. Analytiskt tvivelaktigt men politiskt viktigt begrepp. Används här synonymt med *budgetbalans*.

**NUTEK**

Närings- och teknikutvecklingsverket.

**Regattamodellen**

Förhandlingsmodell som går ut på att varje kandidatlands möjlighet att bli medlem skall bedömas på sina egna meriter i mot-sats till s.k. "big bang" modeller där kandi-datländerna behandlas gruppvis.

**Sammanhållnings-länder**

Länder vars BNP uppgår till mindre än 90 % av genomsnittet inom EU och som därigenom får tillgång till en särskild sammanhållningsfond för strukturstöd. Irland, Grekland, Spanien och Portugal har hittills varit sammanhållningsländer.

**SEK**

Beteckning för svenska kronor.

**Traditionella egna medel**

Tullmedel och vissa jordbruksavgifter som utgör en del av medlemsländernas avgifts-betalning till EU.

**Åtagande-bemyndiganden**

Anslag i EU:s budget eller *finansiella per-spektiv* som visar vilka medel som maximalt kan användas för ett visst ändamål, under ett eller flera år.

**Återflöde**

Medel från EU:s budget som kommer till-baka till medlemsländerna, t.ex. genom *CAP* eller som strukturstöd.

**Purchasing Power  
Parities (PPP)**

En statistisk metod att justera nationalin-komsten för skillnader i köpkraft mellan länderna. Som en tumregel kan man säga att länder som rankas förhållandevis lågt efter BNI per capita rankas högre när BNI vär-deras i PPP. PPP används operationellt som ett fördelningsinstrument i strukturpoliti-ken. Inom EU 15 rankas Sverige relativt högt i BNI per capita men betydligt lägre om man använder PPP.

# Referenser

- (1) *Enlargement Strategy Paper. Regular Reports from the Commission on progress towards accession by each of the candidate countries.* European Commission, November 8, 2000.
- (2) *Agenda 2000 – Financing the European Union.* Commission Report on the operation of the own resources system.
- (3) *Allocation of 1999 EU Operating Expenditure by Member State.* European Commission, July, 2000.
- (4) *Growth Rates 2000–2001.* European Economy, Supplement A, Mars 2000.
- (5) Nalin, E. : *Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik reformeras?* SLI, oktober 2000.
- (6) Tarschys, D: *Bra träffbild, fast utanför tavlan.* Rapport till ESO. Ds 2000:60.
- (7) *Rådets förordning (EG) nr 1260/199 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna.*
- (8) *Regeringens Proposition 2000/01:45 – Godkännande av rådsbeslut om ändring av systemet för gemenskapernas egna medel,* 23 november 2000.
- (9) Pelkmans, J., Gros, D. och Nuñez-Ferrer, J.: *Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement,* Scientific Council for Government Policy, the Hauge, September 2000.
- (10) Quaisser, Hartman, Hönekopp och Brandmaier: *Die Osterweiterung der europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa.* Friedrich Ebert Stiftung,, Mars 2000.
- (11) Keuschnigg, Ch., Kohler, W.: *Eastern Enlargement to the EU: Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Case of Austria.* Brussels 1999.

- (12) Keuschnigg, Ch., Keuschnigg, M. och Kohler, W.: *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? Germany*.
- (13) Baldwin, R., François, J. och Portes, R.: *The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*, Economic Policy, April 1997.
- (14) Vaithinen, R.: *Eastern Enlargement of the European Union*, Government Institute for Economic Research, Helsingfors, Maj 2000.
- (15) Breuss, F. och Schebeck, F.: *Costs and Benefits of EU:s Eastern Enlargement for Austria*, Austrian Economic Quarterly, 1/1999.
- (16) Stankovsky, J., Plasser, F. och Ulram, P.: *On the Eve of EU Enlargement*, Zentrum für angewandte Politikforschung, Wien 1998.
- (17) Nuñez-Ferrer, J. och Emerson, M.: *Good Bye Agenda 2000 Hello Agenda 2003*. Centre for European Policy Studies, Brussels, February 2000.
- (18) Torstensson, J. m.fl.: *Ett större och bättre Europa*, SOU 1997:156.
- (19) *Human Development Report*, UNDP, 1999.
- (20) *World Competitiveness Yearbook*, International Management Institute, 1999.
- (21) Smith, A.: *The Return to Europe: The Reintegration of Eastern Europe into the European Economy*, School of Slavonic and East European Studies, University of London, (Macmillan 2000).
- (22) *Handbok för ordförande i rådsarbetsgrupper*. Utrikesdepartementet, December 2000.

# Länklista

## **EU:s grundläggande fördrag:**

Romför-  
draget

Maastricht-  
fördraget

Amsterdam-  
fördraget

## **Kommissionen:**

Hemsida

Utvidgnings-  
sidorna

Översyns-  
rapporten

Egnamedels-  
systemet

Europa-  
avtalen

Återflödes-  
rapporten

**Sveriges regering:**  
Hemsida

EU-info

Ordförande-  
skapet

**Andra länkar:**

Human  
Development  
Report  
World  
Competitive-  
ness Report



## The Price of Enlargement: A Summary

The main result of the present study is that the budgetary costs of the enlargement of the EU, with great probability, would be contained within the guidelines drawn up by the present membership, as represented both by Agenda 2000 and by the established ceiling for the own resources of the union. The Swedish share of those costs should also be bearable, our position as a major net contributor notwithstanding. Despite the risks of an expansion of expenditure over which we would have little influence and control, we conclude that the traditional Swedish position of promoting budgetary discipline will not necessarily conflict with our strongly positive attitude towards the enlargement of the union. This would require, however, that the financial perspective established in Berlin in 1999 is fully respected and that the main path of long-term expenditure development, as laid down in that perspective, is not drastically changed when it expires in 2006. Furthermore, far-reaching reforms of agricultural policy and structural policy need to be initiated at an early stage.

The fact that the budgetary impact of enlargement may be acceptable does not mean, however, that it will take place without any problems. The relatively vulnerable position of Sweden as a major net contributor implies, however, that the future of the EU:s system of own resources will be even more important than the initial budgetary costs of an enlargement. An enlarged union with increased influence by net receivers and emphasis on flexible integration may require difficult policy choices in the future.

## Background

Membership negotiations are presently under way with 12 candidate countries. In addition, Turkey has been designated as an official candidate country although negotiations have not yet begun. It is a fully realistic thought that the European Union can grow from 15 member states to 27 member states before the end of the present decade.

From the outset, Sweden has been a strong supporter of an enlargement of the EU. The work program for the Swedish Presidency of the Council during the first half of 2001 contains an ambition to pave the way for a breakthrough in the enlargement negotiations.

The enlargement will require major financial resources. The level of income in the candidate countries is significantly lower than that in the present member countries. Even though the negotiations are still at a relatively early stage, it is quite clear that the new member states will be entitled to significant agricultural and structural support. At the same time, their ability to pay their way is limited.

Together with some other major net contributors, Sweden has been a leading proponent for limiting the expansion in expenditure by the union and for ensuring an efficient use of available budgetary resources. The strong stance for budgetary discipline of a group of net contributors was a major factor behind the change in the long-term trend of EU expenditure represented by the financial perspective for the period 2000 – 2006 as agreed in Berlin.

The present study tries to describe, in quantitative terms, the consequences of enlargement of the union on the payments of member states. Although the perspective, by necessity, is biased towards the specific consequences for Sweden, it is not exclusively so. The distribution of the financial burden among the present members of the union as well as the impact on the new member states are also discussed in depth.

The budgetary costs will have to be balanced against the macroeconomic gains that will arise as a result of the enlargement process. However, the purpose and aim of the enlargement is not necessarily to create a positive macroeconomic balance for the participating countries. Without enlargement, a negative development in the candidate countries with respect to economic,

social or security-related factors could create costs for Europe that would be of a much greater magnitude than the estimated budgetary costs. A "non-enlargement" scenario does not, therefore, describe a relevant course of action.

Against the backdrop of the estimated costs and macroeconomic effects that we present in this study, there are, nevertheless, reasons to ask whether the enlargement might cause problems at other levels than the budgetary and financial ones. As far as Sweden is concerned, we must ask ourselves whether every element in our European policy would be sustainable in the long-term perspective with a full-fledged enlargement of the European Union.

### **Distribution of the financial burden among member states**

The study tries to provide answers to questions about the development of payments and net positions of member countries under different assumptions regarding the time profile of the enlargement and different alternatives for agricultural policy, the structural support policy, etc. By referring to some international studies, we also try to indicate how the budgetary costs relate to the macroeconomic impact of the enlargement.

The Financial Perspective for the period 2000 – 2006, which was agreed on in Berlin in March 1999, contains estimates of the costs of including 6 new member countries as of 2002. These costs are estimated to amount to 0.06 % of the total GDP of EU 15 in 2002 and will increase to 0.16 % in 2006. In our Reference Scenario we have assumed not only that the Financial Perspective will be fully respected but also that the expenditure during the next Financial Perspective will remain at the level of 2006 but with an upward adjustment to cater for an enlargement by an additional 6 member countries as of 2007.

As far as Sweden is concerned, the Reference Scenario shows that the Swedish contribution to the EU budget (measured at 1999 prices) would increase from 2531 million euro in 2002 to 2640 million in 2006 and to 2901 million euro in 2013. If we compare this to a development with no enlargement (and everything else remains unchanged), it would mean an increase in the Swedish payments by 11, 260 and 517 million euro at the three mentioned points in time. In a very special and limited way, these figures

constitute a measure of the budgetary cost of the enlargement for one country, Sweden.

However, the time profile for enlargement that is contained in the Reference Scenario is in one sense already obsolete. It is highly unlikely that the EU will be enlarged by 6 countries already in 2002. The study, therefore, estimates the costs of three alternative time profiles for the enlargement. In these alternative time profiles, payments to the EU budget are lower at the beginning of the period but later increase rapidly in pace with the assumed rate of enlargement. In all alternatives we have assumed that the enlargement is fully implemented by 2013 and that all new member countries participate in the budgetary system on equal terms by that time.

As did the Commission in their calculations for the Berlin meeting, we have assumed a faster growth rate of GNP than of EU expenditure. Accordingly, the payments of member countries will fall over time as a share of GNP, given the very strict assumptions we have made of the long-term development of the EU budget.

The Financial Perspective 2000 – 2006 that was adopted in Berlin, does not include direct support payments to agriculture in new member states. Should such support payments, nevertheless, be made, the Swedish payments would, for example, increase by an additional 115 million euro in 2006 and by another 209 million in 2013.

The study also estimates the impact of variations in the basic assumptions, e.g. with respect to structural support, GNP growth, the size of funds available at the time of accession, the ability of new member states to participate fully in the own resources system and their capacity to utilise financial resources made available through the EU budget. We have combined all these variations in a scenario, which would represent a very costly outcome of the enlargement process for a country like Sweden, but which is not totally implausible. This alternative shows that the budgetary costs of enlargement could then rise to 2760 million euro around 2006 and to 3006 million by 2013. Those figures should be compared with the 2640 and 2901 million euro of the Reference Scenario mentioned above.

All the quoted numbers are, however, clearly below the own resources ceiling of 1.27 % of GNP. (Indeed, our estimates show that even in a horror scenario -with assumptions of expenditure increases that would be inconsistent both from a political and an economic point of view - the ceiling would hardly be threatened.)

The future development of the structural policy is an important issue. Without a fundamental reform of the system, countries which at present benefit from structural support (such as the cohesion countries, Germany, United Kingdom, etc) would stand to lose a great part of their support which would then be re-directed towards the new member states. In our estimates we have assumed that no country would get less support than they have received in 2006. In this sense we can speak of a maximum assumption as far as the costs of structural policy are concerned.

The support from the EU budget will be of utmost importance for the new member states. In the Reference Scenario the net position for the first 6 countries to join would be 2.5 – 3 % of their GNP once they are fully assimilated in the system. For the second group of countries the corresponding figures are 5 – 6 %. The time profile of the enlargement as well as possible variations in the assumptions as mentioned above, will have a much greater influence on these countries than on the present member states.

### **Macroeconomic impact and the level of development in the candidate countries**

The study reviews a number of international studies of the macroeconomic impact of EU enlargement, including some estimates of the budgetary costs. Most observers concur that there would be small, but clearly significant, positive effects on EU 15. Depending on the assumptions, there might, however, in certain cases be a small negative impact on some of the Mediterranean countries.

The distribution of the macroeconomic gains would be rather uneven with big countries and countries with intensive trade and other relations with the new members standing to gain most. The positive impact on the Swedish economy would probably be somewhat larger than its share of the EU's total GNP would indicate.

For the new member states the macroeconomic gains would be very large. For them, as well as for EU 15, much of these gains have already been discounted due to the liberalizing effects of the association agreements.

The conclusion of this part of the study is that even if the enlargement costs are considerable and there are certain threats to the development of expenditure if fundamental reforms of the

agricultural and the structural policies are not implemented, these costs could be contained within the present financial guidelines and would be tolerable for net payers, such as Sweden. This is particularly true when potential macroeconomic gains are taken into account. But in the same way as the enlargement should not primarily be seen as a budgetary or financial issue, there are reasons to ask whether it might be associated with other problems than those that can be quantitatively measured in euro.

The fact that the economies of the candidate countries are quite small, relative to those of the EU 15 countries, would probably facilitate the enlargement process. The first 6 countries would contribute only slightly more than 3 % of the GNP of the enlarged EU (but more than 14 % of the population.) The next 6 countries would only contribute around 1 % of the GNP of an enlarged EU but about 9 % of the population. The GNP per capita levels are considerably lower than in, for example, Ireland, Portugal and Spain at the time of their accession. In the final chapters of the study we review some of the possible risks of an erosion of the union that might arise from the lacking competitiveness of the new members and their inability to live up to large parts of the *acquis communautaire* as revealed by the recent enlargement strategy paper of the Commission. Such an erosion would follow if present members states insist on a large number of special controls, rules or guarantees and if new members request, and are granted, very long periods of transition. A tentative conclusion of our study is that there is a certain risk of such an erosion and that the instrument of flexible integration, codified at the Nice meeting in December 2000, might find extensive use after enlargement. Despite the safety clauses contained in the Nice agreement, it cannot be excluded that an enlarged EU would be divided into groups, progressing towards integration at very different speed. This would be a development that many countries - including Sweden - as well as the Commission have said that they want to avoid at all costs. If such a development were to appear, euro-sceptic countries, such as Sweden, would have to make some very difficult policy choices.

### **The future position of Sweden as a net contributor**

The study concludes that the largest risk of an unwanted expansion of budgetary costs for a country like Sweden stems from Sweden's

unprotected position within the own resources system, rather than from the fact that it has to assume a fair share of the initial costs of an enlargement. Changing power structures in the Council, new coalitions that might be financially expansionary, the uncertain role of the European Parliament in the budgetary process as well as the manifest difficulties to reform the agricultural policy and the structural policy are high risk factors for a net payer with limited political strength. It is therefore of utmost importance that Sweden, and other countries in similar predicaments, utilize every possibility to influence the future structure of the own resources system. The review of the system that will be presented by the Commission, probably in 2004, will provide an opportunity to discuss these issues with the European partners. An abolition of the present system of rebates, combined with some kind of limitation of the potential financial burden, should be important elements of a reform strategy.





# ESO:s rapporter

**Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)** är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

**I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter**

## **1982**

**Perspektiv på besparingspolitiken** (Ds B 1982:3)

**Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner**  
(Ds B 1982:7)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 1.** Budgetunderskottens Teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

**Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena**  
(Ds B 1982:10)

**Ökad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

## **1983**

**Staten och kommunernas expansion** – några olika styrmedel  
(Ds Fi 1983:3)

**Enhetligt barnstöd?** (Ds Fi 1983:6)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 2.** Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

**Minskad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av PRV(Ds Fi 1983:18)

**Driver subventioner upp kostnader?** – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

**Administrationskostnader för några transfereringar**  
(Ds Fi 1983:22)

**Generellt statsbidrag till kommuner** – modellskisser  
(Ds Fi 1983:26)

**Produktivitet i privat och offentlig tandvård** (Ds Fi 1983:27)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 3.** Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

**Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg**  
(Ds Fi 1983:30)

**Administrationskostnader för våra skatter** (Ds Fi 1983:32)

## **1984**

**Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster?**  
(Ds Fi 1984:2)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 4.** Budgetunderskott, Utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

**Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt**  
– behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

**Är subventioner effektiva?** (Ds Fi 1984:8)

**Marginella expansionsstöd** – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

**Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard** (Ds Fi 1984:17)

**Parlamentet och statsutgifterna** – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

**Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser** – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

## **1985**

**Statsskuldräntorna och ekonomin** – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980**  
(Ds Fi 1985:3)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980** (Ds Fi 1985:4)

**Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen** (Ds Fi 1985:5)

**Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?** (Ds Fi 1985:6)

**Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor** – förstudie (Ds Fi 1985:7)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn** (Ds Fi 1985:9)

**Skatter och arbetsutbud** (Ds Fi 1985:10)

**Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst** (Ds Fi 1985:11)

**Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet**  
– möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

## **1986**

**Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom armén och flygvapnet** (Ds Fi 1986:1)

**Samhällsekonomiskt beslutsunderlag** – en hjälp att fatta beslut  
(Ds Fi 1986:2)

**Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning**  
(Ds Fi 1986:3)

**Effekter av statsbidrag till kommuner** (Ds Fi 1986:7)

**Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)

**Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse**  
(Ds Fi 1986:12)

**Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare** (Ds Fi 1986:13)

**Kostnader och resultat i grundskolan** – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

**Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)

**Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster.**  
Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

**Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980**  
(Ds Fi 1986:17)

**Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

## **1987**

**Att leva på avgifter** – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

**Vägar ut ur jordbruksprisregleringen** – några idéskisser  
(Ds Fi 1987:4)

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980** (Ds Fi 1987:6)

**Produktkostnader för offentliga tjänster** – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)

**Integrering av sjukvård och sjukförsäkring** (Ds Fi 1987:11)

## **1988**

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen**  
(Ds 1988:1)

**Från patriark till part** – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

**Produktivitsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-**

**1985** (Ds 1988:5)

**Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning**

(Ds 1988:18)

**Subventioner i kritisk belysning** (Ds 1988:28)

**Hur stor blev tvåprocentaren?** Erfarenheter från en  
Besparingsteknik (Ds 1988:34)

**Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting**

(Ds 1988:51)

**Alternativ i jordbrukspolitiken** (Ds 1988:54)

**Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion**

(Ds 1988:60)

**Vad kan vi lära av grannen?** Det svenska pensionssystemet i  
nordisk belysning (Ds 1988:68)

**1989**

**Hur man mäter sjukvård** – exempel på kvalitets- och  
effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

**Lönestrukturen och den "dubbla obalansen"** – en empirisk  
studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor  
(Ds 1989:8)

**Beställare – utförare** – ett alternativ till entreprenad i  
kommuner (Ds 1989:10)

**Vad ska staten äga?** De statliga företagen inför 90-talet  
(Ds 1989:23)

**Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?**

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

**Produktivitetmätning av folkbibliotekens**

utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

**Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser** (Ds 1989:47)

**Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring:**

Citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö  
(Ds 1989:56)

**Hur ska vi få råd att bli gamla?** (Ds 1989:59)

**Arbetsmarknadsförsäkringar** (Ds 1989:68)

**1990**

**Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin** (Ds 1990:29)

**Skola? Förskola? Barnskola!** (Ds 1990:31)

**Statens dolda kapital.** Aktivt ägande: exemplet Vattenfall  
(Ds 1990:36)

**Sjukvårdskostnader i framtiden** – vad betyder åldersfaktorn?  
(Ds 1990:39)

**Läkemedelsförmånen** (Ds 1990:81)

## **1991**

**Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning**

(Ds 1991:19)

**Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor** (Ds 1991:20)

**Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster** (Ds 1991:26)

**Det framtida pensionssystemet – två alternativ** (Ds 1991:27)

**Skogspolitik för ett nytt sekel** (Ds 1993:31)

**Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården**

– vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

**Ostyriga projekt** – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)

**Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen** (Ds 1991:66)

**SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?** (Ds 1991:77)

## **1992**

**Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten**

(Ds 1992:6)

**Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?**

(Ds 1992:12)

**Växthuseffekten** – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

**Fattigdomsfällor** (Ds 1992:25)

**Vad vill vi med socialförsäkringarna?** (Ds 1992:26)

**Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter?** (Ds 1992:46)

**Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning** (Ds 1992:83)

**Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt** (Ds 1992:88)

**Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi** (Ds 1992:111)

**Press och ekonomisk politik – tre fallstudier** (Ds 1992:124)

**Statsskulden och budgetprocessen** (Ds 1992:126)

## **1993**

**Presstödet effekter** – en utvärdering (Ds 1993:20)

**Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?**

(Ds 1993:22)

**Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken** (Ds 1993:37)

**Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays** (Ds 1993:51)

**Idrott åt alla?** – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

## **1994**

**Att rädda liv** – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

**Varför kulturstöd?** – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

**Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960 – 1992** (Ds 1994:22)

**Kvalitet och produktivitet** – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmätt (Ds 1994:23)

**Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992** (Ds 1994:24)

**Det offentliga stödet till partierna** – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

**Den svenska insolvensrätten** – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

**Budgetunderskott och statsskuld** – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

**Bensinskatteförändringars effekter** (Ds 1994:55)

**Skolans kostnader, effektivitet och resultat** – En branschstudie (Ds 1994:56)

**Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980 - 1992.**

Bilagor (Ds 1994:71)

**Valfrihet inom skolan** – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

**En Social Försäkring** (Ds 1994:81)

**Fördelningseffekter av offentliga tjänster** (Ds 1994:86)

**Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder** (Ds 1994:133)

**Skatter och socialförsäkringar över livscykeln** – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

**En effektiv försvarspolitik?** – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

## **1995**

**Försvarets kostnader och produktivitet** (Ds 1995:10)

**Företagsstödet – Vad kostar det egentligen?** (Ds 1995:14)

**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

**Vad blev det av de enskilda alternativen?** En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

**Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB** (Ds 1995:31)

**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

**Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter** (Ds 1995:68)

**Generationsräkenskaper** (Ds 1995:70)

**Kapitalets rörlighet** – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

## 1996

**Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?** – En principdiskussion (Ds 1996:8)

**Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?** (Ds 1996:18)

**Nästa steg i telepolitiken** (Ds 1996:29)

**Kan myndigheter utvärdera sig själva?** (Ds 1996:36)

**Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985** (Ds 1996:37)

**Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa** (Ds 1996:49)

**Kommunerna och decentraliseringen** – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

## 1997

**Jordbruksstödet** – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

**Egenföretagande och manna från himlen** (Ds 1997:71)

**Lönar sig arbete?** (Ds 1997:73)

**Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget** (Ds 1997:79)

**Fisk och Fusk** - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

## 1998

**Vad kostar en ren?** En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

**Kommuner Kan! Kanske !-** Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

**Arbetsförmedlingarna** - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

**Att se till eller titta på** - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

- Regeringskansliet inför 2000-talet** - rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)
- Kommittéerna och Bofinken** - Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)
- Staten och bolagskapitalet** - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

### 1999

- Med backspegeln som kompass** - om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)
- Rapport från ett ESO-seminarium** - Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)
- Att ta sig ton** - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)
- Bostad sökes** - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)
- Att reda sig själv** - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)
- Att snubbla in i framtiden** - en ESO-rapport om statlig utveckling och avveckling (Ds 1999:49)
- Regionalpolitiken** - en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)
- Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)
- Hederlighetens pris** - en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)
- En akademisk fråga** - en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)
- Återvinning utan vinning** - en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)
- Dagis och drivkrafter** - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

### 2000

- 40-talisternas uttåg** - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)
- Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)
- Kroppen eller knoppen** - en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)
- Med många mått mätt** - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)
- Privilegium eller rättighet** - en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)
- En svartvit arbetsmarknad** - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)



**Utbildningens omvägar** – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

**Bra träffbild, fast utanför tavlan** – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)

**Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)