

Ds 2002:52

**Utvidgning – till vilket pris?
Konsekvenser av ett större EU**

Rapport till ESO av Bengt O. Karlsson

Svensk sammanfattning

1 Studien i ett nötskal

Studien har ett dubbelt syfte. Det första är att beräkna budgetkostnaderna för utvidgningen av EU. Detta görs dels under förutsättning av att inga förändringar av nuvarande system för att finansiera och fördela utgifterna genomförs dels under förutsättning av att EU:s gemensamma jordbrukspolitik och/eller dess strukturpolitik kommer att reformeras efter 2006 då det nuvarande finansiella perspektivet upphör. Det andra syftet är att studera fördelningen av den finansiella nettobördan mellan länder och grupper av länder och försöka identifiera områden där olika intressen kan konfrontera varandra och framtida spänningar mellan medlemsländerna uppstå. Sådana spänningar beror i de flesta fall på inbyggda svagheter i det nuvarande systemet för att finansiera EU-budgeten, svagheter som kommer att förvärras när unionen växer från 15 till 25 eller medlemmar eller fler. I studien presenteras en del förslag om hur systemet skulle kunna förändras i riktning mot långsiktig hållbarhet.

Ett viktigt resultat är att större delen av utvidgningskostnaderna kommer att infalla under perioden efter 2006, dvs. en period som inte alls beaktas i pågående utvidgningsförhandlingar. Emellertid kommer kostnaderna även i det längre perspektivet att hålla sig inom de ramar som EU:s medlemsländer, uttalat eller underförstått, måste ha haft i åtanke år 1993 när man beslutade att starta utvidgningsprocessen. Dessutom skulle de reformer av jordbruks- och strukturpolitiken som av andra skäl är oundgängligen nödvändiga innebära betydande besparingsmöjligheter. Om däremot den ekonomiska tillväxttakten inom EU skulle sjunka för en längre period blir kostnadsläget betydligt dystrare.

Riskerna för en framgångsrik utvidgning och integration av nya medlemsstater är inte huvudsakligen förknippade med kostnadsutvecklingen utan av annat slag. I nuvarande system för finansiering av EU-budgeten finns inbyggda svagheter som gör att bördefördelningen blir ojämn. Roten till dessa problem ligger å ena sidan i ett otidsenligt och onödigt komplicerat system för att beräkna och fördela de årliga betalningarna mellan medlemsländerna och å andra sidan de speciella finansiella fördelar som tilldelades Storbritannien 1984 och Sverige, Tyskland, Nederländerna och Österrike år 1999 gällande från 2002. På grund av dessa fördelar (avgiftsrabatter) kommer varje kostnadsökning på EU-budgeten, t.ex. för att täcka merkostnaderna för utvidgningen, att få en relativt sett större effekt på andra nettobetalarare (t.ex. Frankrike, Italien, Danmark och Finland) och också på Medelhavs-länderna och Irland samt på de nya medlemsländerna. Redan detta gör att en genomgripande reform av betalningssystemet krävs av rättviseskäl.

Andra riskfaktorer för den långsiktiga utvecklingen av EU har att göra med att de ekonomiska, sociala och politiska gapen inom unionen kommer att öka dramatiskt när utvidgningen har genomförts. Dels kommer detta att medföra krav på ökade resurser för att åstadkomma en utjämning, dels kommer integrationsprocessen att bromsas upp vilket i sin tur kan leda till att grupper av mera utvecklade länder kommer att använda sig av de möjligheter till s.k. flexibel integration som man kom överens om i Nice-fördraget. Det innebär att en grupp länder kan komma överens om och även genomföra en mera långtgående integration och samarbete på vissa områden än vad unionen som helhet mäktar med. En allmän slutsats i studien är därför att utvidgningsprocessen kommer att stärka ställningen hos de krafter som föredrar att se den framtida europeiska integrationen som förstärkt mellanstatligt samarbete och motsvarande försvagning av de mera federalistiskt inriktade krafterna.

2 Syfte

Det första syftet är att i kvantitativa termer uppskatta de budgetära kostnaderna för utvidgningen av den Europeiska Unionen, inklusive kostnadsberäkningar för alternativa utformningar av nuvarande jordbruks- och strukturpolitik. Studien innehåller också en översiktlig jämförelse mellan utvidgningskostnader och makroekonomiska vinster eller förluster. Det andra syftet är att identifiera möjliga framtida spänningar och intresseskillnader mellan länder och ländergrupper och dra slutsatser angående reformer som skulle kunna minimera potentiella konflikter. De flesta reformbehoven är redan för handen men kommer att få ökad vikt och skärpa efter utvidgningen.

3 Analys av olika scenarios och jämförelse med samhällsekonomiska effekter

I skrivande stund håller utvidgningsförhandlingar med 10 av 12 kandidatländer på att avslutas. (Turkiet är ett trettonde officiellt kandidatland men förhandlingar har ännu inte inletts med detta land.) Målet är att beslut om att acceptera dessa 10 länder som nya medlemmar skall tas av Europeiska Rådet i Köpenhamn i december 2002.

Det budgetära ramverk i form av det finansiella perspektivet för perioden 2000–2006 som antogs av Europeiska Rådet i Berlin 1999 innefattade resurser för att finansiera en utvidgning med 6 nya medlemsländer år 2002. Detta beräknades kosta 0.13 % av BNI i EU 15 för perioden 2004–2006. Europeiska Kommissionen har sedan presenterat ett förslag för en utvidgning med 10 länder och uppskattat kostnaden härför till 0.10 % av BNI i EU 15 för perioden 2004–2006. Denna lägre kostnad jämfört med det finansiella perspektivet innehåller dessutom vissa utgifter som inte alls var förutsedda i Berlin, framför allt ett visst kontant direktstöd till jordbruket i nya medlemsstater. Detta var möjligt eftersom utvidgningen uppskjutits från 2002 till 2004 och eftersom nya medlems-

länder har en relativt låg förmåga att göra bruk av tillgängliga medel i början av sitt medlemskap. Vidare antog Kommissionen att ett avsevärt mindre belopp än som beräknats i Berlin skall behövas för prisstödjande marknadsinterventioner på jordbruksområdet. Kommissionens förslag innebär att medlemmarna i EU 15 skulle behöva betala 1.11 % av sin BNI år 2004 för att finansiera EU:s hela budget, inklusive utvidgningskostnaderna. År 2006 skulle talet vara 1.10 %. Man kan jämföra dessa tal med motsvarande beräkningar i det finansiella perspektivet som var 1.15 % och 1.13 % för 2004 resp. 2006. De beräknade utvidgningskostnaderna inkluderar emellertid inte någon budgetkompensation till nya medlemmar. En sådan kan eventuellt motiveras av att nya medlemsstater måste betala full EU-avgift från början av sitt medlemskap medan det tar längre tid innan återflödet av budgetmedel har nått avsedd nivå. En budgetkompensation eller motsvarande har betalats ut vid alla tidigare utvidgningar av EU. Hur som helst kan man konstatera att det s.k. egna-medelstaket på 1.27 % av BNI inte kommer att hotas under perioden fram till 2006 även om en sådan kompensationsbetalning räknas in i kostnaderna.

För perioden efter 2006 använder studien ett icke-utvidgningsscenario som benchmark mot vilket kostnaden för olika utvidgningsalternativ mäts. Givetvis är detta icke-utvidgningsscenario inget politiskt handlingsalternativ utan endast ett tekniskt antagande, baserat på en frysning av EU:s budget på 2006 års nivå.

Studien har formulerat och försöker besvara ett antal frågor om utvidgningens kostnadskonsekvenser:

Hur kommer avgiftsbetalningar och nettopositioner för nuvarande och tillkommande medlemmar att utvecklas i olika scenarios för utvidgningen?

Med nettoposition menas skillnaden mellan vad ett land betalar i avgift till EU och vad det erhåller som återflöde från EU:s budget, huvudsakligen i form av jordbruks- och strukturstöd. Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige är stora nettobetalare till EU och har kraftigt negativa nettopositioner medan exempelvis medelhavsländerna samt Portugal och Irland har positiva nettopositioner.

Det centrala utvidgningsscenario som beräknats kallas *minsta motståndsscenario*. I detta alternativ antas att ingen reform av jordbrukspolitiken kommer att ske efter 2006 och att Kommissionens förslag att fasa in direktstöd till jordbruket i nya medlemsländer till en nivå av 100 % år 2013 kommer att genomföras. För strukturpolitiken görs antagandet att samma regelsystem för tilldelningen av strukturfondsmedel kommer att användas för alla medlemsländer. Eftersom ett sådant system skulle leda till drastiska minskningar av strukturstödet för nuvarande EU-medlemmar, speciellt för sammanhållningsländerna (Grekland, Spanien, Portugal och Irland), har studien gjort ett tilläggsantagande om att alla länder i EU 15 kommer att få behålla den nivå på strukturstödet som

man uppnår år 2006. Det antas vidare att förmedlemskapsstöd kommer att fortsätta att betalas ut i samma omfattning som tidigare men nu till andra länder, främst Turkiet. Slutligen antas att hela skillnaden mellan de beräknade kostnaderna enligt det finansiella perspektivet och Kommissionens förslag kommer att användas för budgetkompensation och oförutsedda utgifter. Man kan således tryggt säga att förutsättningarna för minsta motståndsscenarioet närmar sig dem man skulle göra i *ett värsta fallscenario* (i termer av budgetkostnader). Resultatet blir att utvidgningskostnaderna skulle stiga från 0.03 % av BNI i den utvidgade unionen år 2004 till 0.23 % år 2013. Det skulle i sin tur innebära att de totala avgiftsbetalningarna skulle nå en topp på ca 1.12 % av BNI år 2007. Således skulle inte heller minsta motståndsscenarioet innebära något hot mot egnamedelstaket.

En känslighetsanalys visar, att om den ekonomiska tillväxttakten i EU 15 skulle minska från 2.5 % till 1.5 % årligen (i volymtermer), så skulle kostnaderna, uttryckta som en andel av BNI, vara radikalt högre. Om däremot utvidgningen skulle senareläggas något eller delas upp på olika ländergrupper skulle budgetkostnaderna före 2013 bli lägre. Stora politiska och andra svårigheter vore dock förknippade med ett sådant alternativ.

Vad blir effekten på kostnaderna av alternativa utformningar av jordbruks- och strukturpolitiken?

Med en jordbruksreform inom EU som skulle innebära en nerfasning av direktstödet till jordbruket till 85 % av nuvarande nivå år 2013 skulle utvidgningen kunna genomföras till en kostnad som netto skulle uppgå till 0.18 % av BNI år 2013 i stället för 0.23 % i minsta motståndsscenarioet. (Netto därför att inbesparingarna skulle ske på utgifter i EU 15 i stället för i kandidatländerna). En strikt tillämpning av samma regler för alla länder inom strukturpolitiken (således utan kompensationsbetalningar till EU 15) skulle medge ännu mera drastiska kostnadsbesparingar: i stället för de 0.23 % av BNI i minsta motståndsscenarioet skulle utvidgningskostnaderna 2013, också här netto, endast komma att uppgå till 0.11 % av BNI i den utvidgade unionen.

Det framhålls i studien att inget av dessa reformalternativ torde vara realistiskt i exakt denna utformning. Men resultaten pekar dock på en mycket betydande besparingspotential som åtminstone delvis borde kunna utnyttjas genom förhandlingar och avtal.

De utförda beräkningarna stöds i stort sett av resultat från liknande internationella studier. Studier som använder ekonomiska metoder beräknar dock ofta utvidgningskostnaderna till högre belopp eftersom de inte tar full hänsyn till det trendbrott i budgetrestriktiv riktning som uppnåddes i Agenda 2000. Alla beräkningar i denna studie baseras på den underliggande förutsättningen att denna trendförändring håller i sig fram till 2013.

Hur förhåller sig de beräknade utvidgningskostnaderna till de samhälls-ekonomiska effekterna?

Studier som gjorts i andra länder visar att man kan förvänta sig en liten, men klart positiv, makroekonomisk effekt av utvidgningen i nuvarande EU 15 (möjligen med något smärre undantag) och mycket stora positiva effekter i de nya medlemsländerna. Även i rent ekonomiska termer skulle således utvidgningen innebära en vinst för EU.

4 Bördefördelning och behov av reformer i det finansiella systemet

Hur kommer utvidgningen att påverka fördelningen av finansieringsbördan mellan medlemsländerna?

Sverige, Tyskland, Nederländerna och Österrike är de största nettobetalarna till EU i relativa termer, dvs. mätt som andel av BNI eller per capita. Beräkningarna i studien visar att dessa länders nettoposition, liksom Storbritanniens, visserligen kommer att fortsätta att försämrans men att försämringen kommer att dämpas betydligt, särskilt efter 2010, på grund av de fördelar man tillerkändes i Berlin 1999. Då beslutades nämligen att dessa fyra länder från och med 2002 endast skulle betala 25 % av sin normala andel av den brittiska rabatten vilken lämnades orörd och t.o.m. utsträcktes till att gälla även utvidgningskostnaderna. Alla dessa fördelar måste finansieras av övriga medlemsländer vilket kommer att bli speciellt ogynnsamt för en grupp nettobetalare bestående av Frankrike, Italien, Danmark och Finland. Den gruppens betydelse som nettobetalare kommer att successivt öka (Frankrike är redan nettobetalare). De nya medlemsstaterna kommer däremot att få mycket stora inflöden av budgetmedel och deras nettopositioner kommer att förstärkas kraftigt. Särskilt gäller detta de baltiska länderna samt Bulgarien och Rumänien. Det finns dock tre undantag: Slovenien, Malta och Cypern som t.o.m. kan komma att bli nettobetalare, åtminstone i början av sitt medlemskap.

Den bristande jämlikheten i det nuvarande systemet framgår än klarare om man försöker att se till de olika ländernas verkliga betalningsförmåga genom att använda köpkraftspariteter (ppp) i stället för BNI-data beräknade med officiella växelkurser. I ett sådant system skulle nettopositionen för Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige bli - 0.44 % av BNI år 2013 i stället för - 0.56 i nuvarande system. De positiva nettoställningarna för sammanhållningsländerna och för de nya medlemsstaterna skulle försvagas i motsvarande mån.

Diagram 1 och 2 visar den beräknade utvecklingen av nettopositionerna 2004–2013 för olika grupper av nettobetalare resp. nettomottagare.

Hur skulle systemet för finansiering av EU:s budget kunna bli mera rättvist och långsiktigt hållbart?

Genom de störningar i bördefördelningen som skapats av den brittiska rabatten och dess utsträckning till utvidgningskostnaderna samt de finansieringsfördelar som tillerkänts fyra andra länder fr.o.m. 2002 kommer övriga länder att få bära en proportionellt sett större andel av budgetkostnaderna. Speciellt hårt drabbas övriga nettobetalare. I syfte att eliminera eller reducera ojämnheten i det nuvarande systemet föreslår studien ett nytt finansieringssystem huvudsakligen bestående av BNI-baserade avgifter och innehållande en nettokorrigeringsmekanism. Studien visar att alla medlemsländer utom Storbritannien skulle vinna på ett sådant system. Korrigeringen av mycket stora negativa nettopositioner skulle vara betydligt mindre generös än den nuvarande brittiska rabatten men tillämpas på alla länder som mötte vissa i förhand bestämda kriterier. Fördelar med ett sådant system vore bl.a. att betalningarna, mätta som andel av BNI, skulle vara mycket mera rättvist fördelade mellan länderna, att alla länder skulle behandlas lika och att nya medlemsländer inte skulle behöva betala mer än nuvarande medlemmar (i relativa termer.).

En alternativ och mera begränsad reform kunde vara att införa vissa element av köpkraftskorrigerade data i avgiftsbestämningen. Alla förslag som eventuellt kommer fram från den förväntade översynen av egna-medelssystemet som Kommissionen kommer att göra bör emellertid granskas förutsättningslöst och värderas utifrån sina egna för- och nackdelar, snarare än från rutinmässiga politiska eller legalistiska men illa övertänkta ståndpunkter.

5 Riskerar EU att urholkas?

I det sista kapitlet av studien analyseras de nya medlemsstaternas situation ur en annan synvinkel. De nya medlemsstaterna kommer att bidra med ca 22 % av befolkningen i det utvidgade EU men endast med ca 4 % av den utvidgade unionens BNI och därmed av budgeten. Inkomstklyftorna mellan nya och tidigare medlemmar blir mycket större än vid alla tidigare utvidgningar. Detta är ett faktum vare sig man mäter med köpkraftskorrigerade data eller till officiella växelkurser. Det är också sant antingen jämförelsen görs med genomsnittet för EU 15 eller med det nuvarande medlemsland som har lägst BNI per capita. 1999 var inkomstnivån i Rumänien, mätt med officiella växelkurser, 7 % av EU-genomsnittet och 13 % av nivån i Grekland eller Portugal. Ett relativt välutvecklat land med jämförelsevis hög inkomstnivå som Polen nådde 18 % av EU-genomsnittet och 34 % av nivån i Portugal och Grekland. För Cypern, Malta och Slovenien är talen högre: de kan ungefär jämföras med den nivå som Portugal och Grekland hade vid tidpunkten för sitt inträde i unionen, åtminstone om man räknar i köpkraftskorrigerade data. Men huvudregeln är att skillnaderna i inkomst och utvecklingsnivå är enorma.

Om man i stället tittar på tillgängliga uppgifter om humankapital och internationell konkurrenskraft finns vissa ljusglimtar. Vissa kandidatländer har dolda reserver av humankapital som ännu inte fått full effekt på BNP-nivån och vissa verkar ha goda möjligheter att utnyttja den konkurrensfördel som låga kostnader kan medföra. Men denna allmänna tendens gäller inte samtliga kandidatländer.

Andra studier har pekat på den risk för urholkning av unionen som utvidgningen medför. Nationella intressen och nationella undantag kan få allt större utbredning och betydelse. Utvidgningsförhandlingarna har fört med sig en rik uppsättning av sådana nationella undantag från de gemensamma reglerna och man har i viss mån tummat på den grundläggande fria rörligheten för varor, arbetskraft och kapital genom specialbestämmelser som visserligen förutses vara tillfälliga. Den genomgång som gjorts av hur kandidatländerna introducerat och anammat det gemensamma regelverket, *acquis communautaire*, har bestått av en granskning av vilka institutioner, lagar och administrativa bestämmelser som införts. Huruvida detta formella införande av *acquis communautaire* också har givit de nya medlemsländerna den reella möjligheten att hålla jämna steg med tidigare medlemmar i integrationsprocessen återstår att se. Om det brister i detta avseende och om vissa andra länder önskar att snabbare fördjupa integrationsprocessen på det sätt som förutsetts i Nicefördraget är det möjligt att spänningar mellan medlemsländerna och ekonomiska, sociala och politiska klyftor inom unionen kommer att skapa problem av en helt annan dignitet än de som förorsakas av de budgetära merkostnaderna.

Chart 1 Net positions of Net Payers in the Least Resistance Scenario 2002 - 2013

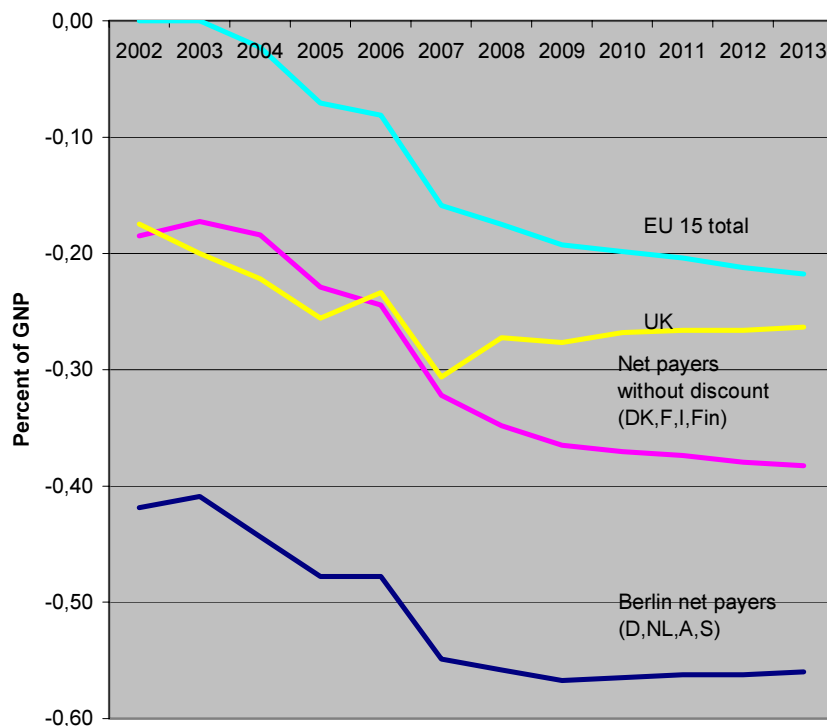


Chart 2 Net positions of Net Receivers 2002 - 2013 in the Least Resistance Scenario

