

Sammanfattning

Sammanfattningen är uppdelad i fem delar. I den första delen analyseras från en ekonomisk synvinkel hur svenska regioner kan komma att påverkas av en eventuell unionsutvidgning. En empiriskt orienterad analys av olika näringsgrenars internationella konkurrenskraft relateras till den heterogena branschstruktur de svenska regionerna besitter. Slutsatser dras om handelns utveckling i framförallt Östersjöområdet, den rumsliga fördelningen av regioner med ett dynamiskt respektive kontraktivt näringsliv, effekter på inkomstutveckling och vad som krävs för att utveckla regioners attraktivitet. Del två behandlar den svenska regionalpolitiken i relation till den gemensamma regional- och strukturpolitiken inom unionen och den omvälvande utvecklingen inom ansökarländerna. Denna del kan också relateras till den strukturbild som presenteras i det första avsnittet. Centrala frågeställningar gäller utvecklingen av det överstatliga stödets koncentration och implementering i Sverige samt möjligheterna att effektivt utnyttja regionalpolitiska insatser. Den tredje delen kommer att belysa de problem en östutvidgning skapar respektive står inför. Detta görs genom att erfarenheter dras från tidigare utvidgningar och exemplet med Tysklands enande. Här diskuteras utvidgningens politiska och budgetmässiga kostnader och nödvändigheten att inför denna utvidgning göra mer genomgripande förändringar av unionens strukturpolitik. I del fyra sammanfattas analysen av ansökarländernas möjligheter att hantera den nya regionalpolitiska situation ett medlemskap innebär. Av särskilt intresse är dagens bristande regionala och lokala nivå i samtliga ansökarländer och hur svenska och andra gränsregioner kan bidra till dess utveckling. Avslutningsvis uppsummeras analysen i ett antal policyrekommendationer.

Sveriges regioner inför EU:s östutvidgning

Hur kommer införlivandet av 10 östeuropeiska stater i EU att påverka utvecklingen i Sveriges regioner? Frågan är givetvis komplex och en detaljerad prognos kan knappast ges. Däremot kan dagens regioner beskrivas i termer av deras näringsstruktur och branschspecialisering.

Det internationella beroendet i Sverige manifesterar sig huvudsakligen inom industrisektorerna. En undersökning av specialiseringsgraden, det vill säga värdet av produktionen genom värdet av den inhemska förbrukningen, inom de olika sektorerna avslöjar att möjligheterna att hävda sig på den internationella marknaden är störst för kunskaps-, forsknings- och till

viss del kapitalintensiv industri. Konkurrensfördelarna inom dessa sektorer har dessutom förstärkts under den senaste tioårsperioden, se tabell 2.

Tabell 2 Utveckling av de svenska industrisektorernas specialisering 1985- 1994.

	Minskande eller oförändrad	Växande
Hög specialiserig år 1994		Kunskap Kapital Forskning
Låg specialisering år 1994	Skyddad Arbete	Utvinning

Källa: Bearbetning av SCB Utrikeshandel och Industristatistik

Specialiseringsmönstret framträder än tydligare gentemot kandidatländerna som grupp. Exportens andel av importen redovisas i tabell 3 där det framgår att Sverige har ett stort exportöverskott inom framförallt kunskaps- och forskningsintensiv produktion och ett underskott inom arbetsintensiv produktion.

Tabell 3 Kvoten mellan export och import fördelat på industrisektorer år 1994.

	Arbete	Kapital	Kunskap	Forskning	Totalt
EU14	91	175	112	103	112
Spanien	130	392	176	391	163
Grekland	115	226	2 074	2 710	360
Portugal	18	301	147	483	52
Ryssland	97	14	4 000	2 673	79
Polen	78	267	270	259	131
Ansökarländer	65	189	401	575	119
Japan	101	169	44	67	65
USA	85	266	264	39	108
DA	26	1 331	409	96	146

Källa: SCB Utrikeshandel.

Utbytet med länderna som grupp är emellertid litet. 1994 gick endast 3 procent av den svenska exporten respektive importen till kandidatländerna, vilket kan jämföras med att hela 60 procent gick till den Europeiska unionen. De kortsiktiga effekterna av en utvidgning bör därför bli relativt små. På längre sikt finns det däremot en betydande potential i handeln med Central- och Östeuropa. Framförallt beroende på kandidatländernas geografiska närhet till Sverige, men också på grund av att kandidatländerna innan Sovjetunionens grundande varit väl integrerade i den europeiska ekonomin. Egna beräkningar visar på en möjlig ökning av handelsutbytet på upp till 5 gånger under kommande tioårsperiod. Redan en fördubbling av handeln skulle föra upp kandidatländerna som grupp till en nivå motsvarande handeln med Norge eller Finland. Beräkningarna måste dock tolkas försiktigt och får endast ses som grova uppskattningar.

Inom vilka varukategorier handeln kommer att utvecklas och vilken inriktning den får är en betydligt mer svårbemästrad frågeställning. På kort sikt kan tillväxten antas ligga i utnyttjandet av Sveriges respektive kandidatländernas komparativa fördelar, dvs i en exploatering av skillnader i teknik, efterfrågan och faktortillgång. På längre sikt finns dessutom möjligheter till en utvecklad tvåvägshandel, det vill säga ett utbyte av funktionellt likartade produkter, där företagen drar nytta av de stordriftsfördelar en större marknad medger. Möjligheterna att utförligt analysera kandidatländernas konkurrensmöjligheter är idag mycket begränsade. Tidigare studier har emellertid visat att de Central- och Östeuropeiska länderna fram till 1994 varit specialiserade inom arbetsintensiv produktion, men att specialiseringsmönstret för den kapitalintensiva industrin varit tvetydigt. Vidare bekräftas att kandidatländerna under perioden 1981 till 1994 haft en nettoimport av varor vars produktion är kunskaps- eller forskningsintensiv.

Tabell 4 Förändringen i antal arbetstillfällen inom svenska industrisektorer mellan år 1968 och 1990.

Industrisektor	1968		1990		Förändring	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Absolut	Procent
Forskning	64 114	7,6	93 057	11,4	28 943	45,1
Kunskap	221 473	26,4	293 399	36,0	71 926	32,5
Arbete	426 848	50,8	319 185	39,1	-107 663	-25,2
Kapital	127 624	15,2	109 745	13,5	-17 879	-14,0
Totalt	840 059		815 386		-24 673	-2,9

Källa: Bearbetningar av SCB Industristatistik

De analyser som gjorts tyder ändå på att utvidningens effekter på Sverige ligger i linje med den långgående trenden inom svensk industri. Enligt tabell 4 har de arbetsintensiva och kapitalintensiva sektorerna mellan 1965 och 1990 tappat sysselsättningsandelar gentemot de kunskaps- och forskningsintensiva sektorerna.

För att erhålla en mer fullständig bild av de regionala förutsättningarna i Sverige måste även den allt mer betydelsefulla tjänstesektorn beaktas. Sänkta interaktionskostnader och stigande inkomster i en internationaliserad marknad har lett till en avsevärd förändring av de produkter som levereras från industriföretagen och det sätt på vilket den industriella verksamheten organiseras. Företagen tenderar att utvecklas mot samordnande organisationer där vittförgrenade kund- och underleverantörsnätverk blir centrala. Det blir därmed allt mer problematiskt att dra en tydlig skiljelinje mellan varu- och tjänsteproduktion. Det faktum att industriföretagens konkurrenskraft i allt större utsträckning baseras på inslag av avancerade tjänster visar tvärt om på behovet av att ta fasta på dessa kopplingar. Att tjänsterna blir allt viktigare för sysselsättningen framgår av att andelen sysselsatta inom tjänstesektorn ökat med 20 procent mellan 1965 och 1990 medan de varuproducerande näringarna minskat sina andelar i samma utsträckning.

Liksom för industrin har också tjänstenäringarna utvecklats på olika sätt. Mellan 1986 och 1995 har de humankapitalgenererande offentliga tjänsterna och de företagsinriktade privata tjänsterna utvecklats positivt medan övriga tjänstesektorer tappat sysselsättningsandelar. Den starkaste sysselsättningsutvecklingen har alltså varit inom de tjänstesektorer som i stor utsträckning kan relateras till den dynamiska sidan av industrin.

Det har alltså under den senaste tjugofemårsperioden skett en betydande förändring i näringsstrukturens sammansättning på nationell nivå. Samtidigt som tillbakagången för de varuproducerande sektorerna fortsätter finns det tecken på en koncentration i riktning mot kunskapsmässigt mer avancerad industriproduktion. Inom tjänstesektorn är det framförallt de tjänsteverksamheter som helt eller delvis vänder sig till andra företag som haft en positiv utveckling, ett tecken på att tjänsteproduktionen blir allt tätare integrerad med varuproduktionen. Den snabba tillväxten av humankapitalgenererande offentliga tjänster pekar också på den strategiska roll som kunskap och information har i ett modernt varu- och tjänstproducerande samhälle.

Genomgången visar att framförallt arbetsintensiv och till viss del kapitalintensiv industri kan komma att vidkännas ökad konkurrens från Central- och Östeuropa. Detta samtidigt som den kunskapsintensiva och forskningsintensiva industrin har möjligheter att finna nya marknader. På lite längre sikt kommer emellertid även dessa delar av industrin att vidkännas en tilltagande konkurrens. En konkurrens som måste mötas med en ökad specialisering mot enskilda marknadssegment, som tillsammans med en ökad efterfrågan kan ge tillväxt för en bredare del av industrin. Utfallet av denna balansgång mellan tillväxtstimulanser, till följd av ökad efterfrågan och det ökade konkurrensstrycket, bestäms ytterst av hur konkurrensförutsättningarna utvecklas för de branscher som ger inkomster över dagens genomsnitt. Den utveckling inom industrin som skisserats ovan kan därmed med viss sannolikhet förstärkas i takt med att östekonomierna öppnas upp.

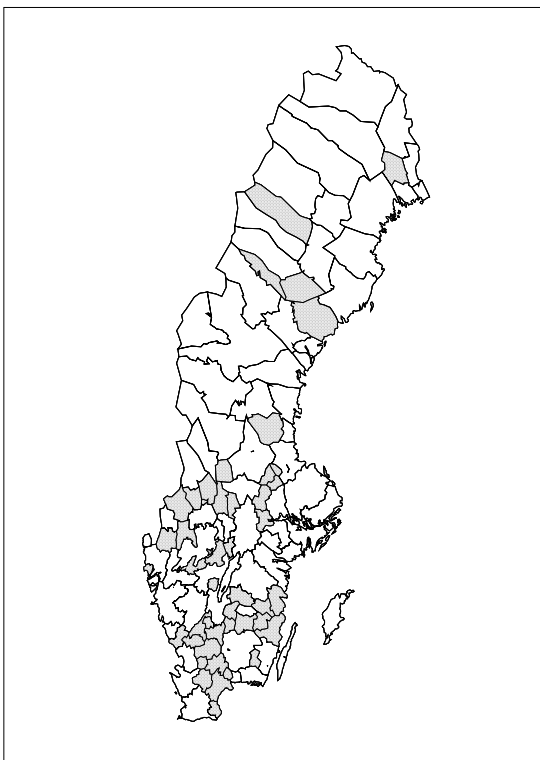
Det faktum att industriföretagens konkurrenskraft i allt större omfattning baseras på inslag av avancerade tjänster medför att tjänsteverksamheterna kan vara av avgörande betydelse för möjligheterna att klara ett ökat regionalt omvandlingstryck. Informationsteknologins fortsatta utveckling skapar dessutom förutsättningar för vissa tjänstesektorer att nå ut på en internationell marknad. De svenska regionernas exportbas kan därför komma att ytterligare diversifieras till att även innefatta olika typer av tjänsteaktiviteter. Av strategisk betydelse för näringslivets utveckling är också den snabbt expanderande humankapitalgenererande offentliga tjänstesektorn, det vill säga universitet och högskolor. Denna sektor är kritisk för utvecklandet av regioners produktionsfaktorer och därmed deras långsiktiga komparativa fördelar.

Den i många avseenden långt drivna specialiseringen inom svenska regioner innebär att en unionsutvidgning och en fortgående integrering av de Central- och Östeuropeiska staterna kommer att påverka svenska regioner olika. För att ge en samlad bild av regionernas framtida utvecklingsförutsättningar har utredningen indelat de tidigare utpekade stagnerande respektive expanderande branscherna i två grupper. Till de stagnerande räknas primärnäringar samt arbetsintensiv- och kapitalintensiv industri medan de expanderande innefattas av kunskaps- och forskningsintensiv industri, företagsinriktade privata tjänster samt humankapitalgenererande offentliga tjänster.

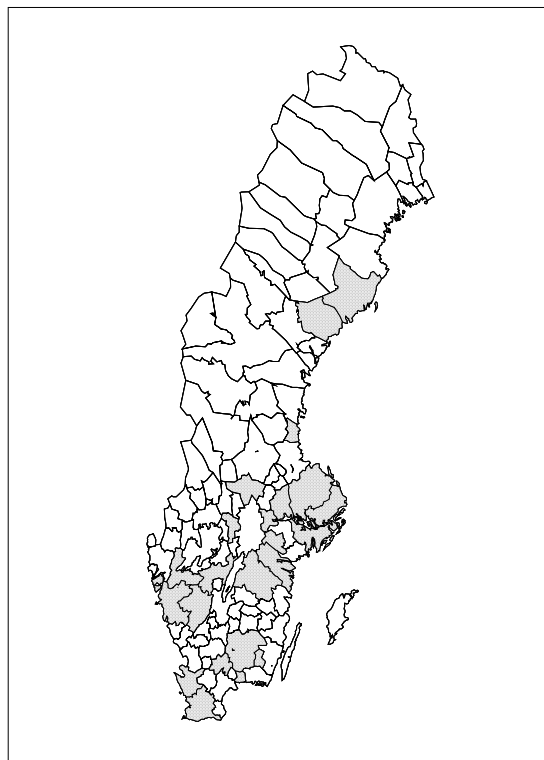
De lokala arbetsmarknader med höga sysselsättningsandelar inom de branscher som bedöms möta störst omställningsproblem redovisas i karta 1. En gräns har dragits vid en sysselsättningsandel på över 25 procent,

vilket innebär att mer än var fjärde sysselsatt återfinns inom någon av de stagnerande sektorerna. Bortsett från några spridda regioner i Norrland är i stort sett samtliga av de 46 lokala arbetsmarknaderna koncentrerade till Småland och Bergslagen. Ett antal utpräglade industri- och bruksorter intar något av en särställning med sysselsättningsandelar mellan 50 och 65 procent. Denna extremgrupp utgörs av Gnosjö, Olofström, Laxå, Hylte, Gislaved och Bengtsfors.

Karta 1 Regioner med höga sysselsättningsandelar inom stagnerande branscher 1995



Karta 2 Regioner med höga sysselsättningsandelar inom expansiva branscher 1995



Karta 2 presenterar de regioner som uppvisar en hög andel sysselsatta inom sektorer som förväntas dra nytta av integrationen. Den kritiska gränsen har i detta fall satts till en sysselsättningsandel på minst 15 procent. Förutom ett antal mycket spridda industriregioner innefattar de 22 lokala arbetsmarknaderna även samtliga universitetsorter. Emmaboda, Stockholm, Karlskoga, Göteborg, Älmhult samt Linköping utgör regioner med mer än var fjärde anställd inom potentiella tillväxtnäringar.

En av huvudfrågeställningarna i denna utredning gäller konsekvenserna för Sveriges regioner av ansökarländernas EU medlemskap. Utredningen har hävdats att medlemskapet och dess effekter måste ses mot bakgrund av en avsevärt mer omfattande och långsiktig process. En process vilken genom-

gick en språngartad utveckling med järnridåns fall. Ansökarländerna och övriga Östeuropa, där t.ex. Ryssland ingår med en betydande tyngd, kommer oavsett ett EU medlemskap att med sin befolkning, sin geografiska närhet och sina strukturella skillnader i förhållande till Västeuropa påverka Sveriges handelsmönster och utöva aktiv inverkan på den svenska regionala utvecklingen.

Ramarna för denna utredning har inte tillåtit numeriska beräkningar av den samlade välfärdseffekten på Sveriges regioner av hela denna process eller av den enskilda del ansökarländernas medlemskap i EU utgör. Sådana beräkningar är i dagsläget knappast heller möjliga annat än som illustrativa räkneexempel. Utredningens främsta kunskapsbidrag till förståelsen av det komplexa händelseförloppet är i stället en beskrivning av existerande strukturer i Sveriges regioner. Genom att lösa upp de nationella aggregatets näringsgrenar i dess rikare regionala mångfald kan grundläggande förlopp och tendenser i den ekonomiska geografins dynamik blottläggas.

Vilka blir då konsekvenserna av ansökarländernas medlemskap? Tidsperspektivet är givetvis avgörande för svaret. På kort sikt måste ansökarländernas relativt begränsade storlek i förhållande till EU:s ekonomier innebära att medlemskapet framförallt ökar tempot i ansökarländernas strukturomvandling. Tempot ökar när det skydd utanförskapet innebär försvinner. Ett medlemskap kan därmed innebära en påfrestning på EU:s interna arbete och de resurskrävande struktur och välfärdsutjämnande politikinsatserna. Som tidigare påpekats kan detta innebära att regioner som idag mottar bidrag kan få sina stöd reducerade. Hur hårt detta drabbar olika regioner måste dock utvärderas i relation till stödets funktion. Det är av vikt att stöden bidrar till en positiv strukturomvandling och inte låser fast regioner i en stagnerande struktur.

Det finns en tydlig ortshierarkisk dimension i den fortgående strukturomvandlingen. De dynamiska och expansiva branscherna tenderar att vara koncentrerade till ett fåtal stadsregioner, medan de stagnerande branscherna är betydligt mera utspridda. Mycket tyder på att framtidens dynamiska produktionsmiljöer innefattar just den kunskaps- och forskningsintensiva industrin tillsammans med företagsinriktade privata tjänster och humankapitalgenererande offentlig verksamhet. De relativt få stadsregioner som har en tillfredsställande struktur utgör i detta sammanhang dynamiska produktionsmiljöer där expansiva sektorer samlas och förstärker varandra. Goda kommunikationer, attraktiv stadsmiljö och ett livaktigt kulturliv är andra faktorer som förstärker deras attraktivitet.

De mindre regionerna kännetecknas av större ensidighet och ett större inslag av priskonkurrerande verksamhet i produktcykelns slutfas, något som gör dem avsevärt mer sårbara för konjunkturella störningar. Den ensidiga produktionsmiljön skapar även mer långsiktiga strukturproblem. Infasning av nya verksamheter försvåras av bristande tillgänglighet till olika tillväxtmarknader och stora inslag av föråldrade produktionsfaktorer. I detta avseende står större orter bättre rustade för omvandling, förnyelse och expansion.

Regionalpolitiska konsekvenser i Sverige

Den svenska regionalpolitiken har sedan länge befunnit sig i ett dilemma, vilket inte direkt har med EU och dess utvidgning att göra. Problemet består i att avgöra om regionalpolitiken huvudsakligen skall transferera stödpengar eller om den skall vara initiativtagare till förändring genom kompetensutveckling. De senaste årtiondena har klyftan mellan de båda arbetssätten tydligt visualiserats. Uppifrånsperspektivet dominerade till helt nyligen den politiska scenen, men idag gör ett markerat underifrånsperspektiv att fältet är öppet för alla typer av allianser och initiativ som inte låter sig kontrolleras och styras från politikens centrum. Den centrala nivåns uppgift blir snarast att understödja goda initiativ med regler och pengar. Den offentliga sektorn blir en part bland flera med vilken frågorna kan diskuteras och omsättas till praktisk politik.

Partnerskap är något som framhävs genom EU:s regionalpolitik. Det gäller att söka verkningsfulla processer snarare än åtgärder av en viss typ. Den regionalpolitik Sverige håller på att utveckla kännetecknas av denna syn på ett väl samordnat partnerskap med lokal och regional förankring.

Utredningen har framhållit att medlemskapet och vägen dit kräver en demokratisk förankring på lokal och regional nivå i ansökarländerna. Vidare krävs en effektiv samordning av de regionalpolitiska insatserna inom respektive land. Om dessa krav kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt kommer de nya medlemmarna att stå väl rustade inför framtiden med en modern organisation av välutbildade och entusiastiska människor. På medellång sikt kan detta komma att öka de nya medlemmarnas regionala konkurrenskraft och det är därför angeläget att Sverige fortsätter reformarbetet på den egna regionala nivån. De försök som kommer att genomföras i Sverige från 1998-2002 bär drag som hör en ändamålsenlig regional organisation till. Om försöken lyckas bör Sverige vara moget att genomföra en allmän ordning som förankrar och förstärker den regionala utvecklingsprocessen i landet.

Sveriges regionalpolitik kommer i sin nuvarande form inte att förändras som en direkt konsekvens av utvidgningen. Däremot är det av vikt att den svenska regionala utvecklingsprocessen samordnas över sektorsgränserna oavsett utvidgningen och att ett tydligt ansvar för insatser och resultat skapas inom regeringen. Den regionala utvecklingsprocessen lokalt och regionalt måste vila på demokratisk grund, vilket kräver en tydlig och folkvald regional nivå. En för hela riket samordnande fördelning av resurser mellan regionerna i landet måste följa en tydlig rättvisenorm. Forskningen kring denna omfattande förändringsprocess måste bedrivas med största möjliga insats och samverkan mellan forskning och praktik måste bli effektivare. Sverige behöver en slagkraftig och dynamisk regionpolitik som tillvaratar landets alla resurser. Det kommer en allt hårdare europeisk konkurrens att visa.

För att klara framtidens krav har EU givit nya direktiv för sin regionalpolitik. Den svenska regeringen har ställt sig bakom direktiven och anser att det finns utrymme för att effektivisera strukturfonderna. Detta kan ske genom en sammanslagning av nuvarande fonder och genom att regelverken görs likartade vad avser administrativa rutiner. Regeringen är således inne på att samordning och koncentration av de regionala utvecklingsinsatserna måste ske, åtminstone inom EU. Det bör enligt regeringen inte finnas mer än tre mål:

- mål A med inriktning på program och åtgärder i de ekonomiskt minst utvecklade länderna samt i regioner som är glest befolkade
- mål B med inriktning på regioner och områden med vissa långsiktiga och omfattande strukturproblem oavsett näring. Områdesindelningen bör sammanfalla med nuvarande mål 2 och 5. Därutöver bör även åtgärder definierade som mål C komma i fråga för mål B områden.
- mål C inriktas på kompetensutveckling enligt de insatser som görs inom nuvarande mål 3 och 4.

Antal gemenskapsinitiativ bör också minskas och enbart inriktas mot transnationellt och gränsöverskridande samarbete, utveckling i storstadsområden med stora strukturproblem samt landsbygdsutveckling. Högst prioritet vill regeringen ge det gränsöverskridande samarbetet.

Avsikten är att varje insats inom ramen för EU:s olika program skall innebära en effektiv anpassning till de problem och möjligheter som varje medlemsland och dess regioner har. Det är viktigt att såväl planering som genomförande sker i enlighet med den så kallade närhetsprincipen, det vill

säga på en riktig nivå i respektive system, och att partnerskapet preciseras för alla deltagande parter. Den kvalitetshöjning regeringen eftersträvar ska förbättra möjligheterna att utnyttja de stora summor som idag slussas genom strukturfondspolitiken. Regeringens önskemål ligger mycket nära de förslag kommissionen framfört.

En påtaglig konsekvens av den nu föreslagna ordningen är att stöden till Sverige kan komma att minska. Därför framhåller regeringen att ett val måste göras mellan geografiskt riktade insatser och nationella program. Detta för att lösa arbetslöshetsproblemet och fördelningen mellan de regioner som kan komma att tappa stöd.

Mål A bör enligt regeringen omfatta norra Sverige där balansproblemen är störst. Det finns all anledning för EU att även i framtiden genomföra insatser för att förbättra konkurrenskraften inom det som idag utgör mål 6, det vill säga de glest befolkade delarna av Sverige och Finland. Det låga invånarantalet som idag används som kriterium, mindre än 8 invånare per km², bör kompletteras med andra utgångspunkter som motiverar fortsatt stöd. De områden som idag klassificeras som mål 6 förfogar över stora naturresurser av betydelse för hela EU.

Mål B skall inriktas på att klara strukturomvandlingen i många olika näringar. Målet skall riktas mot regioner som har eller kan förväntas få sådana bekymmer. Åtgärderna skall skapa långsiktig sysselsättning och öka regionernas konkurrenskraft. Hur den geografiska uppdelningen skall se ut går inte att bestämma idag.

Mål C slutligen skall enbart inriktas på att ge högre kompetens och omfatta regioner med särskilda behov. Mål C får tillsammans med mål A och B stor betydelse för att förverkliga sysselsättningsmålet inom unionen.

Parallellt med de synpunkter regeringen lämnat kommer kraven om minskade avgifter för Sveriges del. Sverige har sedan inträdet i unionen haft en infasning av avgiften, men från och med 1998 beräknas den ligga på ca 20 miljarder kronor enligt nuvarande regler. Sverige är inte den enda nation som nu ställer krav på minskade avgifter. Det största hotet härvidlag kommer från Tyskland, men även Nederländerna vill betala mindre. Båda dessa stater tillhör de stora nettobetalarerna i unionen där Tyskland ensamt beräknas stå för ca 29 procent av EU:s budget.

Regeringen hävdar alltså att nuvarande mål 6 skall ha fortsatt stöd samtidigt som Sverige vill betala mindre avgifter till EU. Om dessa ståndpunkter kan förenas är inte möjligt att idag bedöma. Med en omfattande utvidg-

ning räcker det emellertid inte, enligt utredningens uppfattning, att endast omfördela nuvarande stödinsatser. Skulle dessutom flera stora nettobetalar göra verklighet av sina hot att dra ned på inbetalningarna till EU hjälper knappast en tillväxtprocent högt över de beräknade 2,5 för att klara finansieringen av nya medlemmar. Det blir då svårt att motivera varför Sverige ska ta emot stöd som täcker totalt 62 procent av dess territorium, men bara berör 12,5 procent av befolkningen, samtidigt som Öst- och Centraleuropa brottas med enorma problem. Enbart mål 6 täcker 55 procent av landets yta, men berör bara 5 procent av befolkningen. Det är också svårt att argumentera för ett stöd baserat på låg befolkningstäthet eftersom problemet inte kommer att lösas inom en överskådlig framtid. Det är med andra ord omöjligt att utvärdera stödinsatserna i relation till stödkriteriet. Nuvarande mål 6 borde istället definieras utifrån regioner med stora avfolkning-problem.

Sverige med en hög välståndsnivå kan således komma att drabbas av den s.k. utfasning som föreslås i Agenda 2000, vilket regeringen också räknar med. Det innebär en minskning av gällande ram för strukturinsatser i Sverige och skulle drabba de områden som tillhör mål 2, 5b och 6. Eftersom ingen kan förutse hur mycket en ändring av nuvarande fördelning medför i minskade bidrag från EU kan inte heller någon beräkning av effekterna göras. För orter i Norrlands inland och andra delar av landet med liknande problem måste det i sådana fall göras större samordnade insatser. Det faktum att Sverige är medlem i en union som planerar att fortlöpande ta in nya medlemmar ökar konkurrenstrycket på de regioner i Sverige som under nuvarande omständigheter har problem att hålla sin position i förändringsprocessen. EU utgör genom sin blotta existens ett ökande konkurrenstryck på såväl starka som mindre starka regioner.

Maktpolitiska konsekvenser inom EU

Som poängterats i utredningen innebär det betydande svårigheter att länka samman institutionella frågor, policyförändringar och budget inom unionen. Det har hittills inte funnits något helhetsgrepp om dessa frågor. Tidigare erfarenheter vittnar om att dessa frågeknippen brutits upp i mindre delfrågor i samband med medlemskapsförhandlingar, vilket medfört att mellanstatliga uppgörelser format den interna politiken inom EU. Resultatet har blivit sidobetalningar som ibland ägnat mer uppmärksamhet åt formfrågor och compensation mellan stater än åt substantiellt innehåll. I slutändan har den stegvisa metoden kommit att sätta sin prägel på processen i sin helhet. Finansiella resurser söker avsättning och skapar sin egen dynamik genom uppkomsten av policynätverk. I avsaknad av en samman-

hållen och skriven konstitution förändrar tillkomsten av nya medlemmar med nödvändighet de policynätverk som etablerats. Under den givna förutsättningen att institutionella relationer inom EU varierar åtskilligt bör varje individuell ansökarstat utveckla institutioner som passar deras respektive interna ekonomiska, politiska och kulturella struktur. En ordning som kan hantera minoritetsfrågor, regionala ekonomiska skillnader och politiska maktfördelningsfrågor. För integrationsprocessen är det viktigt att dessa institutioner förmår garantera nationell säkerhet och uppfyller demokratiska krav. Detta är också en förutsättning för att de ska kunna bli fullfjädrade partners inom ramen för utvidgade policynätverk och delta i konkurrensen om EU:s projektmedel.

EU:s regionalpolitik står alltså inför genomgripande förändringar. Med många nya medlemmar finns det inget utrymme för generösa sidobetalningar i linje med tidigare utvidgningar. Varje insats måste vara klar till form och verkan. Genom att unionen växer måste också regelverket finslipas. Att åstadkomma klarare spelregler torde ligga i linje med svenska intressen. Kraven på att ett större element av folksuveränitet och demokrati introduceras torde i längden vara svåra att avvisa. Inför en sådan utveckling är det viktigt att redan nu börja tänka i termer av maktbalanser mellan EU:s centrala institutioner. En stärkt roll för EU-parlamentet är ett tillvägagångssätt som inte omedelbart leder till starkare hierarki, men som visar på en välvillig inställning till att det tas steg i riktning mot ytterligare fördjupning och ökade inslag av demokratiska beslutsformer. Ett alternativt angreppssätt är att driva frågan om starkare förankring i nationella parlament. Detta skulle innebära en helt annan tolkning av behovet av dubbla majoriteter, i vilken beslut måste godkännas i både något av EU:s centrala organ (ministerrådet eller parlamentet) och Sveriges riksdag. I takt med att ansvaret för utvecklingen i nya medlemsländer växer genom strukturpolitiska åtaganden kommer unionens bristfälliga organisation alltmer i dagen. Organisationen var tänkt att innesluta sex medlemmar och kommer kanske snart att ha 26. De institutionella frågorna måste åtgärdas innan en utvidgning blir möjlig.

I förhållande till institutionella förändringar är policyskift relativt enkla att göra. Kvalificerad majoritet i ministerrådet räcker för att få en ny policy antagen och dessutom spelar det direktvalda parlamentet en betydligt större roll nu jämfört med tidigare. Som påpekats har regional- och strukturpolitiken förändrats på ett påtagligt sätt i samband med utvidgningar. Skillnaden den här gången är att stegvisa lösningar kan bli mycket kostsamma för EU. Den ekonomiska utvecklingsnivån i Öst- och Centraleuropa släpar efter så mycket att det inte går att ta full hänsyn till deras interna

problem på Europainivå, många av problemen fordrar nationella lösningar. Eftersom deras förhandlingsläge inte är gynnsamt blir det svårt för dem att tillskansa sig olika former av kompensationer i utbyte mot medlemskap. Den press som ligger på EU-staterna är att inte låta ett historiskt tillfälle gå dem ur händerna. Besvikelse och utbrett socialt missnöje i ansökarstaterna riskerar att rulla tillbaka det som hittills uppnåtts i form av integration med Västeuropa. Detta genom att tilltron minskar till demokrati och marknadsekonomi som lösningar på dessa länders problem.

I samband med medlemsutvidgningar blir budgetens omfång föremål för mellanstatliga förhandlingar. Erfarenheter visar att budgeten påverkas kraftigt av de sido-betalningar som uppstår till följd av förhandlingar under en regeringskonferens. Om man hårdtrar det hela torde varje regering vara intresserad av att få tillbaka så mycket som möjligt, helst mer än vad den betalar i medlemsavgifter. För att undvika stora transfereringar, med motiveringen att det gäller att visa solidaritet med staterna i Öst- och Centraleuropa, kan istället en reducerad medlemsavgift erbjudas under en infasningsperiod. På det sättet vinner de nuvarande EU-länderna tid i sina interna förberedelser för en utvidgning.

Tillsammans utgör regional- och strukturpolitiken samt jordbrukspolitiken den helt dominerande delen av utgifterna. Skall infasningen underlättas med en omfördelning av utgifterna borde dessa båda politikområden förutsättningslöst ses över. De upptar cirka 80 procent av EU:s budget och har en konserverande karaktär. Jordbrukspolitiken för att den gynnar ursprungsmedlemmarna. Regional- och strukturpolitiken därför att den är ett resultat av och anpassad till tidigare utvidgningar. De planerade åtgärderna att dra ner antalet fondprogram och gemenskapsinitiativ är en nödvändig åtgärd. Det är också osäkert om en kostnadsram på 1,27 procent av unionens BNP räcker till för att ta in tio nya medlemmar. Allra helst som det förutsätter en ökning av BNP inom EU-15 med 2,5 procent per år. Det finns inte heller någon beredskap för ekonomiska eller politiska kriser i vare sig ansökarländerna eller EU självt. Ansökarländerna förväntas, trots att de befinner sig i ett känsligt omvandlingskede, uppvisa politisk och social stabilitet.

Absorbtionsförmågan är sannolikt inte mindre i ansökarländerna än i det forna DDR. Erfarenheter från Tysklands enande visar att omvandlingsprocessen trots generösa stödinsatser tar lång tid att genomföra. Att begränsa stödets storlek till 4 procent av medlemsländernas BNP kan därför komma att försvåra möjligheten att hantera den nya situation ett medlemskap innebär. Ett begränsat stöd kan leda till ökade spänningar mellan regioner

inom dessa länder samtidigt som de är utsatta för ett stort omvandlingstryck. En ytterligare komplikation tillkommer om den delade förhandlingsstarten blir verklighet. Att ett ökat stöd på 7 miljarder Ecu skulle vara tillräckligt för att föra ifatt de som skall vänta på förhandlingar verkar vara en för nått tilltagen summa. Det finns med andra ord en risk för att utvidgningens kostnader har underskattats.

Kommissionen ger en alldeles för okomplicerad bild av framtiden. Det handlar ändå om en övergångstid som ligger 6-10 år framåt. Fallet DDR har lärt oss att det även med ett osedvanligt starkt finansiellt stöd tar lång tid att anpassa produktion och livsvillkor till västvärldens standard. Att EU:s nuvarande organisation skulle klara förhandlingar med alla länder samtidigt är emellertid svårt att se. Det är ett enormt experiment att försöka anpassa organisationen till ett så stort intag, men när löften redan är avgivna är det EU:s skyldighet att inte skapa större problem än de man tänkt lösa med den föreslagna utvidgningen.

Trots ambitioner att inte göra skillnad mellan medlemsländerna är med den planerade utvidgningen en gradering i sikte. De länder som ansluter sig till EMU under 1998 kommer att bilda en inre kärna. I praktiken innebär det att vi redan idag har en grupp av stater *inom* EU som ägnar sig åt förberedelser för inträde i myntunionen, medan andra har valt att avvakta. Det är till denna skara av länder som de Öst- och Centraleuropeiska länderna i framtiden får ansluta sig. Blir EMU av ansluter sig nya medlemmar till en yttre krets av icke EMU-medlemmar eftersom länder som riskerar att märkbart försvaga den gemensamma valutan troligtvis inte kommer att släppas in i valutasamarbetet.

Ambitionen inför kommande utvidgning bör vara att minimera antalet sidobetalningar. Det finns också mycket som tyder på att struktur- och regionalpolitiken måste få en annan roll än vid tidigare utvidgningar.

Regionalpolitiska konsekvenser i ansökarländerna

Den regionala nivån är generellt sett svag i alla ansökarländerna. Dels beror detta på det historiska arvet från sovjettiden, men det finns också andra förklaringar. En är att många av länderna är ytmässigt små och att det därför inte funnits behov av ett regionalt tänkande. Staterna är och har varit lätta att överblicka från centrum. Detta gäller framför allt Balticum. I kommissionens ländergenomgång är den regionala nivån inte särskilt grundligt behandlad. Det förefaller som om kommissionen ser det nödvändiga i att politiken på alla områden i ett första skede måste ha en väl

samordnad nationell strategi för att lyckas. Utredningen kan ansluta sig till den tanken om det gäller en kort övergångsperiod, men på längre sikt är det alldeles nödvändigt att de numera komplicerade processer som de inblandade nätverken bidrar till förankras på såväl regional som lokal nivå. Utan en hög administrativ kompetens går inte den regionala utvecklingen att initiera och utan en demokratisk förankring går den inte att genomföra. Därför behöver alla ansökarländerna omfattande och direkta hjälpinsatser för att utveckla sina nationella regionalpolitiska koncept och den samhällsorganisation de skall förankras i.

Sedan början av nittioalet finns det en stor skara myndigheter och privatintressen som verkar i de flesta av staterna. Runt Östersjön är svenska intressen inblandade i alla ansökarländerna. Insatser sker genom utbyte av erfarenheter mellan myndigheter och utbildningsinstitutioner. Även privata affärsintressen finns rikt företrädade och tillsammans utgör alla dessa aktörers närvaro en chans till kunskapsutbyte och ett sätt att vidga kompetensnivån hos den nya uppsättningen administratörer och ledare i ansökarländerna. Det är en mycket viktig process som med samordnande insatser kan påskyndas i Östersjöområdet. Det av regeringen initierade Östersjöprogrammet borde för framtiden ha en klart uttalad ambition att samordna ett omfattande utbytessystem mellan Sverige, övriga nordiska länder samt Baltikum och Polen för att därmed bygga upp en ny kader av tjänstemän, lärare, forskare och entreprenörer på det regionala planet. Att i ett så tidigt skede som möjligt knyta samman regionerna i alla staterna runt Östersjön måste vara det effektivaste sättet att nå såväl djup som bredd i arbetet med att stärka förbindelserna. Det skulle också bidra till att ge utvecklingsprocessen den demokratiska förankring som måste till för att den ska bli långsiktigt uthållig. Om motsvarande program genomförs med konsekvens i de andra nordiska länderna skulle det bli en bra start för den nya tid som väntar. För resten av ansökarländerna vore liknande avtal med grannstaterna ett steg i rätt riktning.

Ett lovande tecken är att de flesta ansökarländerna inser behovet av en regional utvecklingsprocess. Flera av staterna har dessutom sett till att frågorna om regional utveckling får en samordningsansvarig inom regeringen redan från start. Det kan förhoppningsvis leda till att den regionala utvecklingsprocessen blir ett livskraftigt politiskt tema som motvikt till den gamla ordning som dröjer sig kvar.

Det faktum att flera stater inte anses mogna att uppta förhandlingar i första omgången kan vara en smula oroande ur regional utvecklingssynpunkt. Att anses mogen att uppta förhandlingar samtidigt med alla andra borde vara

en inspirationskälla till fortsatta reformsatsningar. Regioner som gränsar till bl.a. Ryssland har en mycket låg levnadsstandard enligt europeiska mått, men även i jämförelse med de delar som gränsar till Tyskland och Österrike. Den spänning som kan komma ut av denna regionala obalans måste bli föremål för särskilda insatser i alla stater. Utredningen är tveksam till om de avsatta medlen kommer att täcka behoven under den väntetid kommissionen utgår ifrån. Det är sannolikt att kommissionens budgeterade 45 miljarder Ecu för perioden 2000-2006 inte kommer att klara kostnaderna för utvidgningen och att budgeten därmed får svårt att rymmas inom EU:s budgettak på 1,27 procent av medlemsstaternas totala BNP.

Såvitt utredningen förstår finns det inga starka sakskaäl till att utestänga någon ansökarstat på grund av att den administrativa apparaten eller förutsättningarna för att ta emot och använda EU:s strukturfondsprogram skulle vara sämre i ett land än i ett annat. Det finns skillnader, men det är omöjligt att idag rangordna länderna med utgångspunkt i föreliggande fakta. Det gäller särskilt Baltikum där kommissionens negativa inställning till Litauens regionalpolitiska beredskap inte stämmer med den litauiska regeringens uppfattning. Inget av de aktuella ansökarländerna vill bli lämnade utanför och ett till synes omotiverat och svårgenomträngligt rangordningssystem kan ge upphov till spänningar inom och mellan ansökarländerna. Unionen har redan bundit sig för att göra en östutvidgning och det kan inte ligga något avgörande argument i att låta vissa stater börja förhandla medan andra får vänta. Alla skulle kunna börja samtidigt men slutföra förhandlingarna vid skilda tidpunkter och då skulle i vart fall inte argumentet om orättvis behandling få något utrymme i debatten. En gemensam förhandlingsöppning skulle dessutom skapa rådrum för ansökarländerna och ge mindre utrymme för de oppositionella krafter som vill förhindra att en utvidgning av unionen får särskilda konsekvenser för det egna landet. Kanske ligger begränsningen mera i EU:s egen struktur än i ansökarländernas?

Policyrekommendationer

Med den potential som nu etableras i närområdet erhåller Sverige och hela Östersjö- och Bottenhavsregionen en förbättrad tillgänglighet och en mer central belägenhet i förhållande till Europas växande marknader. Det bästa sättet att utveckla handeln med Central- och Östeuropa är att öppna för import från dessa länder och med tanke på att handeln främst hindras av länkrelaterade brister och att transportlänkar har inslag som ger dem en karaktär av semikollektiva varor måste en central policyslutsats bli att: *Ett medlemskap för ansökarländerna ökar förutsättningarna för en europeisk*

trafikpolitik med syfte att utveckla de transport- och kommunikationslänkar som saknas mellan Öst- och Västeuropa.

Sverige kan också spela en avgörande roll för utvecklingen av framförallt Baltikum och Polen. En hållbar utveckling av ansökarländerna kräver insatser utöver ett unionsfinansierat stöd. *Den regionala processen i ansökarländerna måste understödjas av grannstaterna. Det gränsregionala samarbetet är i detta avseende viktigt.* För att följa händelseförloppet i Central- och Östeuropa måste kunskapsuppbyggnaden kring den regionala utvecklingsprocessen knytas närmare till forskningen. Ett sätt att hantera detta vore att upprätta ett institut med ansvar för den regionala utvecklingen i ansökarländerna. Ett institut som förslagsvis kan lokaliseras till något av de nya medlemsländerna.

Det är inte heller självklart att marknaderna själva förmår genomföra den strukturella förnyelse de svenska regionerna varit i starkt behov av under en lång tid. En förnyelse av den regionala näringsstrukturen krävs oavsett om EU utvidgas eller ej. Om utvidgningen leder till att branscher som är på tillbakagång möter en ökad efterfrågan kan det önskvärda omvandlingstrycket minska. Det är därför viktigt att de strukturbevarande delarna av svensk och EU initierad arbetsmarknads-, närings- och regionpolitik avvecklas. *Det krävs en tydlig strukturförändrande inriktning inom europeisk och svensk närings- och regionpolitik.*

Däremot visar just politikinsatserna i förhållande till näringsstruktur och regional utveckling under 80- och 90-talen att den politiska processen inte med säkerhet kan hantera en sådan förändring bättre än marknaderna. De kompetensfrämjande och produktutvecklande signalerna måste därför ställas i fokus för regionernas arbetsmarknader. *Endast genom att marknaderna genomsyras av tydliga signaler om var den framtida inkomstillväxten finns förhindras att arbetskraft knyts upp i näringar med långsiktigt ogynnsam inkomstutveckling.* En ökad konkurrens från Östeuropa kan i detta avseende tydliggöra inom vilka branscher inkomstutvecklingen ytterligare kommer att bromsas upp.

En dominerande tendens i den långsiktiga befolkningsförflyttningen är inflyttning mot städer. Små regioner utan åtminstone en kunskapsorienterad stadsbildning får sårbara arbetsmarknader. Invånare i små orter med låg tillgänglighet till kunskapsorienterade städer måste vara beredda på en sämre inkomstutveckling än invånare i regioner med mer dynamiska arbetsmarknader. Fortsätter regionernas befolkningsunderlag att stagnera måste det med nödvändighet innebära en tilltagande befolkningskoncent-

ration. *Regioner måste därför utveckla sina kollektiva resurser i form av produktionsfaktorer, teknik, miljö och nätverk för att skapa attraktiva arbetsmarknader.*

För att regionerna själva ska kunna agera och för att nationella och europeiska instanser ska kunna besluta om transregionala åtgärder krävs en samlad bild av regionernas resurser och länkar. Kunskapen om de svenska regionernas nationella och internationella beroenden samt deras resurstillgångar är idag en begränsande faktor för den regionala politiken. *Den regionala problembild som finns under den nationella ytan är idag inte tillräckligt tydlig.* Möjligheterna att tydligare och snabbare kunna möta de omställningskrav och den konjunkturkänslighet en integrerad europeisk marknad innebär kräver dessutom en högre effektivitet i den svenska regionalpolitiken. *Genom sektorssamordnade och koncentrerade insatser kan en ny regionpolitik stärka Sveriges konkurrenskraft.* Det är också viktigt att detta händelseförlopp kan knytas närmare forskningen på området.

Jämförelser med Tysklands enande visar att kostnaden för en östutvidgning kan bli betydligt dyrare än vad den Europeiska kommissionen har räknat med. Detta ställer stora krav på en genomgripande reformering av den gemensamma regional- och strukturpolitiken. För att hushålla med resurserna krävs en ökad koncentration och tydlighet som i sin förlängning medför en förändrad målindelning. *Det finns därmed mycket som talar för att Sverige måste räkna med minskade anslag ifrån EU.*

Slutligen kan nämnas att utredningen i sitt material inte har hittat några klara saksakal för en delad förhandlingsstart.