

Ekonomiska effekter av EU:s östutvidgning

Den 1 maj i år flyttas EU:s yttre gräns 50 mil österut och befolkningen ökar med en femtedel. För de forna kommunistländerna i Central- och Östeuropa är EU-medlemskapet en milstolpe i integrationsprocessen med väst. Vad kännetecknar då de nya medlemsländernas ekonomier och vilka effekter kommer östutvidgningen att få på investeringar, handel och migration inom EU?

De nya medlemsländerna

Tabell 1 Indikatorer

	Befolkning (miljoner)	BNP miljarder euro	BNP per capita, index ¹	BNP- tillväxt 2001– 2003 ²
Cypern	0,7	11	76	2,7
Estland	1,4	7	40	5,7
Lettland	2,3	9	35	6,7
Litauen	3,5	15	39	6,6
Malta	0,4	4	69	0,4
Polen	38,6	200	41	1,9
Slovakien	5,4	25	47	4,0
Slovenien	2,0	23	69	2,6
Tjeckien	10,2	78	62	2,4
Ungern	10,2	69	53	3,4
EU-A	74,7	441	49	3,5
EU-15	381,7	9 170	100	1,2

¹ Köpkraftsjusterade siffror.

² Genomsnittlig årlig BNP-tillväxt i fasta priser, nationell valuta.

Anm. Siffrorna avser 2002 om inget annat anges.

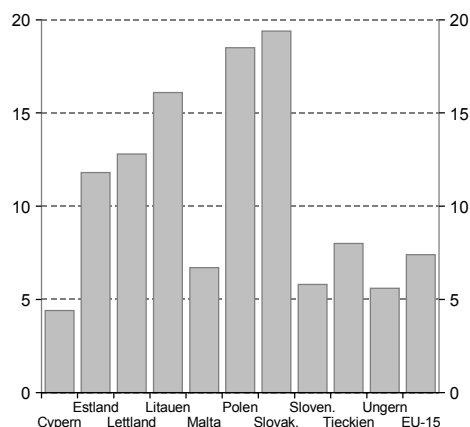
Källor: Eurostat och Europeiska Kommissionen.

Även om det är drygt tio år sedan det tidigare politiska och ekonomiska systemet i Central- och Östeuropa kollapsade, innebär fem decennier med planekonomi att de nya medlemsländerna (EU-A)¹ fortfarande skiljer sig avsevärt från dagens EU-länder (EU-15). Detta gäller inte minst levnadsstandarden, vilket bl.a. illustreras av att BNP per capita i köpkraftsjusterade termer är ungefär hälften så hög i EU-A som i EU-15. EU:s utvidgning innebär att befolkningen ökar med 20 procent medan den samlade köpkraftsjusterade produktionen således endast

¹ Förutom de forna planekonomierna Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern blir också Cypern och Malta nya EU-medlemmar.

ökar med 10 procent (se tabell 1). Produktionstillskottet beräknat med faktiska växelkurser, vilket bedöms vara ett mer relevant mått beträffande t.ex. utvidgningens handelseffekter, begränsas ytterligare till ca 5 procent.

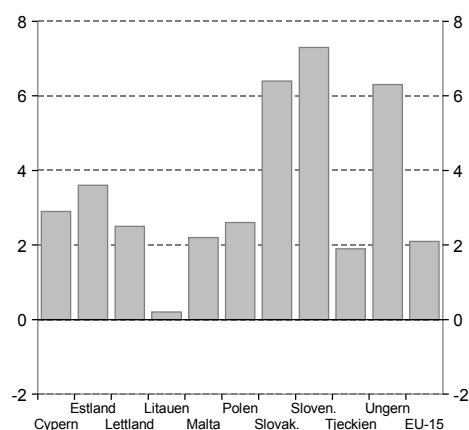
Diagram 1 Arbetslöshet
Procent av arbetskraften



Anm. Avser 2001.
Källa: Eurostat.

Arbetslösheten är i genomsnitt ca 15 procent, dvs. nästan dubbelt så hög som i EU-15 (se diagram 1). Inflationen har också varit betydligt högre än i EU-15 (se diagram 2), delvis som en följd av en högre tillväxt.

Diagram 2 Inflation
Procent



Anm. Avser genomsnitt 2001-2003.
Källa: Eurostat.

Utvidgningens effekter

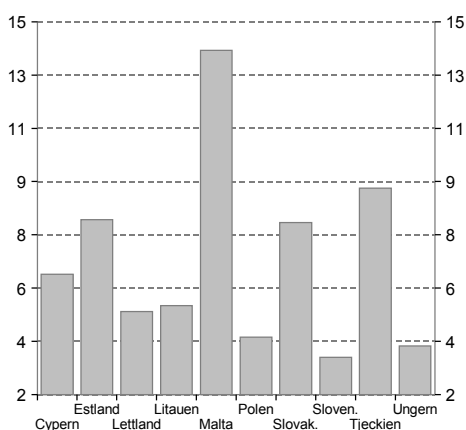
Utvidgningens effekter beror bl.a. på hur väl integrerade de nya länderna är med EU-15 redan i utgångsläget. Exempelvis har liberaliseringsprocessen beträffande handel i stort sett fullbordats, vilket talar för förhållandevis begränsade effekter på han-

delsområdet. Även för privata investeringar har en betydande avreglering redan skett. Här kan dock medlemskapet innebära minskade risker och därmed ökade volymer. Beträffande regelverket för migration innebär utvidgningen en större förändring. Som redovisas nedan finns dock en rad dämpande faktorer även på detta område. Det är också viktigt att poängtera att utvidgningens ekonomiska genomslag, till följd av respektive områdes ekonomiska storlek, kommer att bli betydligt mindre i EU-15 än i EU-A. Nedan berörs enbart effekter i EU-15.

Fler faktorer än utvidgningen bakom ströda investeringsflöden

Det planekonomiska systemets kollaps i Central- och Östeuropa öppnade upp nya marknader för utländskt kapital.² Bristen på kapital i kombination med god tillgång på billig arbetskraft innebar möjligheter till hög (men också förhållandevis osäker) avkastning på kapital. Efter en trög inledning har investeringarna från omvärlden sedan mitten av 1990-talet varit omfattande och uppgick 1998-2002 i genomsnitt till strax över 5 procent av EU-A:s BNP (se diagram 3).

Diagram 3 Direktinvesteringar i EU-A
Procent av BNP per år

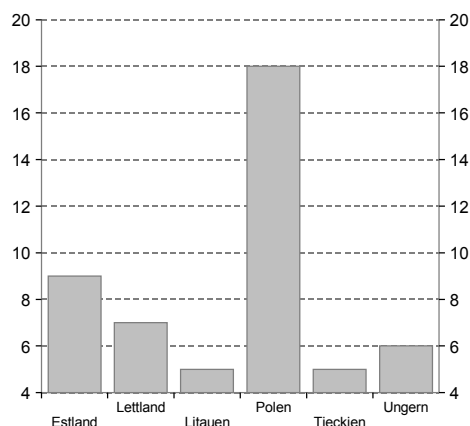


Anm. Genomsnitt för 1998-2002.
Källa: Eurostat.

De flesta kapitalregleringar mellan EU-15 och EU-A är i dag avvecklade och en stor del av de totala direktinvesteringarna i EU-A kommer från EU-15. Svenska direktinvesteringar har i stor utsträckning varit riktade mot Polen, men även Est-

land och Lettland har varit relativt stora mottagare av svenska direktinvesteringar (se diagram 4).

Diagram 4 Svenska direktinvesteringstillgångar
Miljarder kronor



Anm. Avser 2002.
Källa: Riksbanken.

Då det kommer att dröja länge innan EU-A kommit ikapp EU-15 ekonomiskt³ är det troligt att nettoflödena av kapital från EU-15 till EU-A kommer att bestå under relativt lång tid. Denna process är dock i princip oberoende av huruvida mottagarlandet är medlem i EU eller inte.

Vad gäller kapitalregleringar och grundläggande bestämningsfaktorer för investeringsflöden mellan EU-15 och EU-A, som relativa faktortillgångar och infrastruktur i EU-A, väntas alltså utvidgningen inte få någon avgörande betydelse. Ett medlemskap kan dock påverka investeringsvolymen genom att göra investeringar mindre riskfyllda. Exempelvis torde ett medlemskap minska risken för en radikal ekonomisk-politisk kursändring och för en reträtt från den EU-anpassning av den institutionella strukturen som skett de senaste åren. Å andra sidan har det sedan en tid stått ganska klart att länderna förr eller senare kommer att bli EU-medlemmar, varför en stor del av dessa effekter redan har genererats. Sammantaget är bedömningen att utvidgningen får en viss positiv effekt på investeringarna från EU-15 till EU-A, men att omfattningen är svårbedömd.

Ökade möjligheter för kapital att söka sig till den högsta avkastningen genererar välfärdsvinster. Dessa välfärdsvinster fördelar sig dock ojämnt. Genom att investera i EU-A kan kapitalägare i EU-15 (samt kapitalägare utanför EU) få en högre avkastning på sitt kapital och är potentiella vinnare. Till de poten-

² Analysen avser s.k. direktinvesteringar och omfattar inte portföljplaceringar.

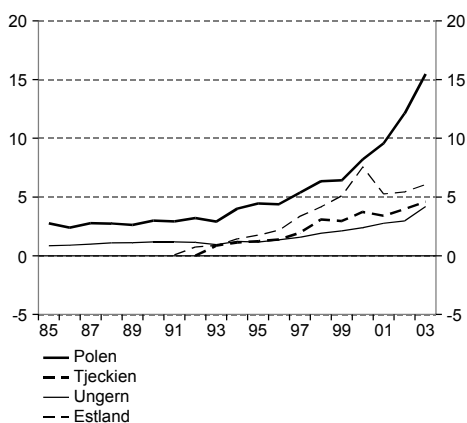
³ I European Economic Advisory Group's *Report on the European Economy 2004 (2004)* bedöms köpkraftsjusterad BNP per capita år 2030 fortfarande endast vara ca 70 procent av EU-15:s.

tiella förlorarna hör arbetstagare i EU-15. Om investeringar i EU-A tränger undan investeringar i EU-15 kan detta via lägre efterfrågan dämpa sysselsättningen i EU-15. Effekten av utvidgningen torde dock vara liten och tidsmässigt begränsad under förutsättning att penningpolitiken i EU-15 anpassas på ett adekvat sätt. Under standardantaganden innebär lägre investeringar att arbetsproduktivitets- och reallöneutvecklingen dämpas. De nya medlemsländernas förhållandevis goda tillgång på lågutbildad arbetskraft medför att det framför allt är utlokalisering av arbetsintensiv produktion som kan väntas, vilket tenderar att minska den relativa lönen för lågutbildad arbetskraft i EU-15. Då exempelvis svenska företag redan i dag har tillgång till billig arbetskraft i t.ex. södra EU kan det emellertid till viss del komma att handla om en omlokalisering av produktion från dessa områden och således inte enbart från Sverige.

Handel – liberaliseringen har redan nått långt

Efter det andra världskrigets slut höll politiskt motiverade hinder tillbaka handeln mellan Väst- och Östeuropa till långt under normal nivå. Sedan kommunismens fall har handelshindren gradvis försvunnit och handeln ökat kraftigt. 2001 gick drygt 60 procent av exporten från EU-A till EU-15. Handeln mellan EU-A och Sverige har också ökat markant (se diagram 5).

Diagram 5 Svensk varuimport
Miljarder kronor, fasta priser



Källa: Statistiska centralbyrån.

Att handel via ökade möjligheter att utnyttja komparativa fördelar, produktdifferentiering och stor-driftsfördelar ger upphov till välfärdsvinster är ett etablerat resultat inom den handelsteoretiska forsk-

ningen. Strukturomvandlingskostnader innebär dock att nettoeffekten för enskilda grupper kan vara negativ, särskilt på kort sikt. En större exportmarknad för en viss vara gynnar ägarna till de produktionsfaktorer (arbete och kapital av olika slag) som används intensivt i produktionen av varan. Det omvända gäller ägare till de faktorer som används intensivt i branscher som möter en ökad importkonkurrens. Konsumenter gynnas av lägre priser och ett större varuutbud.

Även om bilden inte är helt entydig kan de nya länderna sägas vara specialiserade på produktion och export av varor som är intensiva i användningen av lågutbildad arbetskraft (för export till norra EU-15) samt lågteknologiskt kapital (för export till södra EU-15). Exempel på varor där EU-A tycks ha komparativa fördelar gentemot EU-15 är möbler, livsmedel, textil och basmetaller.

Förutom vad gäller jordbruksprodukter och tjänster är handeln mellan EU-A och EU-15 redan i dag avreglerad. Därmed är inga större direkta effekter av utvidgningen i sig att vänta. I takt med att de nya medlemsländernas ekonomier växer kommer dock effekterna att tillta. Under denna process kommer emellertid industri- och exportstrukturen i EU-A också att förändras. Exempelvis kan den förhållandevis höga utbildningsnivån⁴, i takt med att den resulterar i allt mer kommersiellt gångbart humankapital, medföra en förskjutning mot en mer kunskapsintensiv produktion och export. Tillsammans med den tendens till faktorprisutjämning som internationell handel medför, bidrar detta till en ökad andel s.k. inombranschhandel där det är stor-driftsfördelar, ofullständig konkurrens och produktdifferentiering snarare än skillnader i faktorpriser som ger upphov till handel.

Migration – låga löner i EU-A inte tillräckligt för att framkalla en massutvandring

Den kanske mest omdiskuterade aspekten av utvidgningen är hur migrationen kommer att påverkas. Till skillnad från fallet med handel är det inte säkert att ökad migration är välfärdshöjande för både ursprungs- och mottagarlandet. Kapitalägare (och arbetstagare som är komplement till den inflyttade arbetskraften) samt konsumenter i mottagarlandet tjänar på inflödet av billig arbetskraft. Där-

⁴ "Secondary school enrollment" är marginellt lägre i EU-A än i EU-15 (IMF WEO okt 2000)

emot pressas lönerna för inhemsk arbetskraft som konkurrerar med den inflyttade arbetskraften. På kort och medellång sikt kan även sysselsättningen för sådan inhemsk arbetskraft minska.⁵

Störst effekt på löner och sysselsättning kan väntas i de branscher som är relativt skyddade mot internationell konkurrens. Som exempel kan nämnas byggsektorn och hushållsnära tjänster. I mer konkurrensutsatta branscher är det troligt att lönepressen blir mindre.⁶

Frågan är hur stor migration som är att vänta. Den kanske vanligaste orsaken till migration är en önskan att förbättra den egna ekonomiska situationen. I detta sammanhang spelar förvärvsinkomsten en huvudroll. Men även exempelvis situationen på arbetsmarknaden har betydelse. Större skillnader i arbetslöshet liksom större skillnader i löner leder till högre migration.

BNP per capita i EU-A är knappt hälften så stor som i dagens medlemsländer.⁷ Skillnaden i lönenivå är i samma storleksordning. I Polen tjänar en anställd i tillverkningsindustrin ca 10 000 kronor i månaden i köpkraftsjusterade termer, i Ungern drygt 9 000 kronor och i Estland knappt 7 500 kronor.⁸ En svensk anställd i samma bransch tjänar ca 20 000 kronor i månaden. Dessutom är arbetslösheten ungefär dubbelt så hög som i EU-15. Enligt dessa två kriterier finns det således en stor migrationspotential. Samtidigt finns en rad dämpande faktorer. Ett antal studier på området kommer i genomsnitt fram till att migrationen från EU-A till EU-15, med antagandet om att inga övergångsregler införs, kommer att uppgå till knappt 300 000 personer per år under de närmaste 5–10 åren.⁹ Detta motsvarar en årlig inflyttning motsvarande knappt 0,1 procent av befolkningen i EU-15. Dessutom ska hänsyn tas till att det redan i dag finns ett inflöde av arbetstaga-

re från EU-A som, även på illegal väg, erbjuder sina tjänster till en låg kostnad.

De relativt modesta effekterna i nämnda studier stöds av erfarenheter från tidigare utvidgningar. Dessa visar att skillnader i inkomst och arbetsmarknadssituation inte genererar några större migrationsflöden. Det finns också indikationer på att mobiliteten i EU-A är låg. Förklaringen kan vara att kulturella, institutionella och språkliga skillnader samt geografiska avstånd spelar stor roll. Man ska dock komma ihåg att de aktuella inkomstskillnaderna är större än vid tidigare utvidgningar. Dessutom finns det större skillnader beträffande socialförsäkringssystemen.

Inte minst det senare har angetts som skäl till införandet av övergångsregler för migrationen från EU-A till EU-15. De flesta av dagens medlemsländer kommer att införa restriktioner vad gäller immigration från de nya medlemsländerna. Restriktionerna ska avlägsnas efter maximalt sju år. Den svenska riksdagen och regeringen har ännu inte tagit något slutgiltigt beslut i frågan.

Det kan vara värt att poängtera att hinder mot immigration av arbetskraft, exempelvis av den typ som nu införs i EU-15, kan leda till att företag i stället utlokaliserar delar av sin produktion till EU-A.¹⁰ Effekter på löner och sysselsättning i EU-15 uppkommer alltså även utan arbetskraftsinvandring.

Sammantaget är bedömningen att det inte kommer att ske någon större migrationsvåg från EU-A till EU-15 efter den 1 maj. Inte heller efter det att övergångsreglerna fasats ut väntas någon massinvandring från EU-A.

Avslutande kommentar

Efter nära 50 år av kallt krig innebär den pågående integrationsprocessen mellan EU-15 och EU-A en normalisering. Utvidgningen påskyndar denna utveckling något, men effekterna i EU-15 blir inte speciellt stora. Under en övergångsfas kan dock vissa grupper påverkas negativt av att den strukturella anpassningen påskyndas något. Då internationell integration medför välfärdsvinster genom ökad specialisering och ökad konkurrens torde dock utvidgningen på längre sikt vara ekonomiskt fördelaktig för de allra flesta medborgare i såväl EU-15 som EU-A.

⁵ På lång sikt påverkas mottagarlandets arbetslöshetsnivå endast om den ökade immigrationen påverkar den s.k. jämviktsarbetslösheten. Det har hävdats (se t.ex. *Ett större och bättre Europa?* SOU 1997:156) att utvidgningen skulle kunna bidra till en ökad reglering på de delar av arbetsmarknaden där hotet om konkurrens från inflyttad arbetskraft är som störst samt att sökarbetslösheten skulle kunna öka. Detta skulle kunna medföra en ökad arbetslöshetsnivå även på lång sikt.

⁶ Det är rimligt att anta att en sänkning av lönerna i konkurrensutsatta branscher på sikt skulle leda till en nyetablering av företag, vilket åter skulle driva upp lönenivån.

⁷ Köpkraftsjusterad siffra.

⁸ Källa: International Labour Organisation. Om lönerna i stället beräknas med faktiska växelkurser blir nivåerna knappt hälften så höga.

⁹ Se *Potential Migration from Central and Eastern Europe into EU-15: An update* (2003) DIW Institute.

¹⁰ Produktion inom exempelvis byggsektorn och delar av tjänstesektorn är dock svårare att utlokalisera.