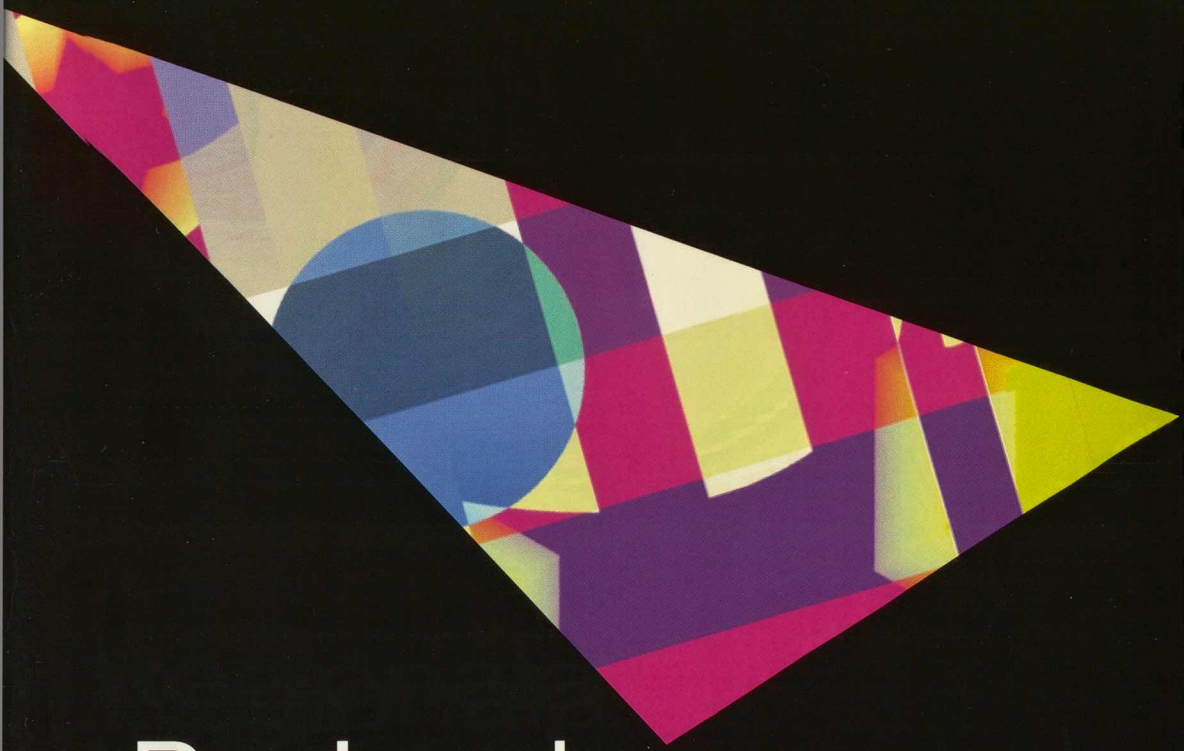


Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
National Library of Sweden

OM EU:S UTVIDGNING – KONSEKVENSER FÖR REGIONAL UTVECKLING SAMT DEN GEMENSAMMA REGIONAL- OCH STRUKTURPOLITIKEN

SOU 1997:160



Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN OM EU:S UTVIDGNING – KONSEKVENSER FÖR REGIONAL UTVECKLING SAMT DEN GEMENSAMMA REGIONAL- OCH STRUKTURPOLITIKEN

SOU 1997:160

Ref KB
Occ 50

Statens offentliga utredningar
1997:160
Närings- och handelsdepartementet

Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning

Betänkande av Kommittén om EU:s utvidgning – konsekvenser för regional utveckling samt den gemensamma regional- och strukturpolitiken
Stockholm 1997

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

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

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20742-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för närings- och handelsdepartementet

Genom beslut den 27 januari 1997 bemyndigade regeringen chefen för närings- och handelsdepartementet, statsrådet Anders Sundström, att tillkalla en särskild utredare med uppgiften att analysera de regionala konsekvenserna i Sverige av den Europeiska unionens östutvidgning. Därutöver skulle även konsekvenserna för den gemensamma regional- och strukturpolitiken inom den Europeiska unionen analyseras samt konsekvenserna för ansökarländernas regionala utveckling.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade departementschefen den 27 januari 1997 forskningschefen docent Lars-Inge Ström till särskild utredare.

Som experter har utredningen haft fil. kand. Kent Eliasson SIR, professor Janerik Gidlund Umeå universitet, professor Jan- Evert Nilsson Nordplan, docent Lars Westin CERUM, f.d.statsrådet Nils G. Åsling och fil. dr. Anders Östhol.

Till sekreterare utsågs den 15 februari 1997 fil. kand. Magnus Johansson SIR.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet "Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning", SOU 1997:160.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Östersund den 30.10 1997

Lars-Inge Ström

/ Magnus Johansson

Innehåll

Sammanfattning 7

1	**Regionalpolitiken i en utvidgad europeisk union**	25
1.1	Inledning	25
1.2	Tidigare utvidgningar	28
1.3	EU:s regionalpolitik	30
	EU:s regionalpolitiska verktyg	32
	Svensk regionalpolitik i relation till EU	41
1.4	Ansökarländernas regionala struktur	43
1.5	Regionalpolitiken som maktfaktor	59
	Institutionell anpassning i ansökarländerna	64
	Regionalpolitiska kostnader	68
	Sammanfattande diskussion utifrån olika scenarier	74
2	**Sveriges regioner inför EU:s östuvidgning**	87
2.1	Handel och industristruktur på nationell nivå	87
	Sveriges specialisering och handelsnätverk	87
	Specialiseringens nätverk och komparativa fördelar	91
2.2	Ansökarländernas konkurrensmöjligheter	94
	Potentialen i handeln mellan Sverige och ansökarländerna	94
	Handelsmönster, teknik och resurstillgång	98

2.3 Näringsstrukturen i Sveriges regioner 102

Sysselsättningsutveckling inom svenskt näringsliv 102

Näringsstrukturens ekonomiska geografi 106

Regional strukturomvandling inför mötet med Österuropa 116

2.4 En utvidgnings konsekvenser för Sveriges regioner 119

Omvandlingstryck och anpassningsmöjligheter... 119

Policyrekommendationer 121

Bilaga 1 – En resurs- och funktionsorienterad strukturanalys 125

Bilaga 2 – kommittédirektiv 137

Referenser 143

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.

	1968		1990		Förändring	
Industrisektor	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 utvidgningens 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 tjänsteproducerande 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 konkurrenstrycket, 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.

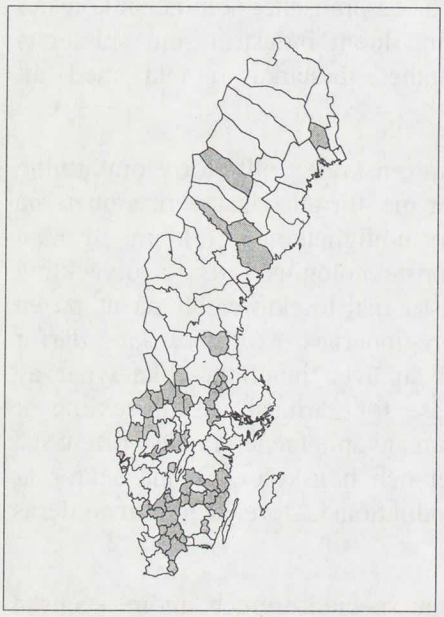
Det faktum att industriföretagens konkurrenskraft i allt större omfattning baseras på inslag av avancerade tjänster medför att tjänsteverksamheterna kan vara av avgörande betydelse för möjligheterna att klara ett ökat regionalt omvandlingstryck. Informationsteknologins fortsatta utveckling skapar dessutom 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 Österuropeiska 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.

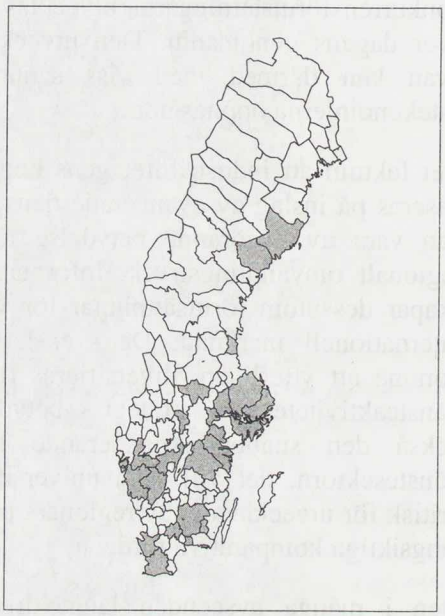
De lokala arbetsmarknader med höga sysselsättningsandelar inom de branscher som bedöms möta störst omställningsproblem redovisas i karta 1. En gräns har dragits vid en sysselsättningsandel på över 25 procent, vilket innebär att mer än var fjärde sysselsatt återfinns inom någon av de stagnerande sektorerna. 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 hävdat att medlemskapet och dess effekter måste ses mot bakgrund av en avsevärt mer omfattande och långsiktig process. En process vilken genomgick 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 stödens 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. Uppifrånperspektivet dominerade till helt nyligen den politiska scenen, men idag gör ett markerat underifrånperspektiv 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 km^2, 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 nettobetalarna 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 utvidgning räcker det emellertid inte, enligt utredningens uppfattning, att endast omfördela nuvarande stödinsatser. Skulle dessutom flera stora nettobetalare 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 avfolkningproblem.

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 kompensation 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 sammanhållen 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 Europanivå, 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 hårddrar 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 omvandlingsskede, 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 stödens 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 nätt 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 admininstrativ 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 nittiotalet 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 företrädda 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 sakskäl 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 inkomsttillväxten 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 befolkningskoncentration. *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 sakskäl för en delad förhandlingsstart.

1 Regionalpolitiken i en utvidgad europeisk union

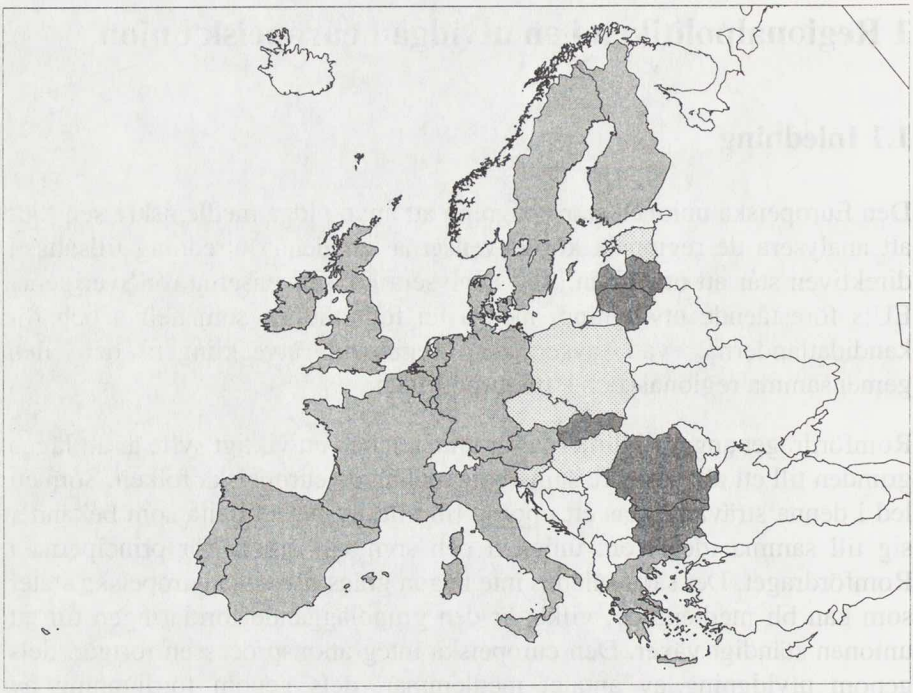
1.1 Inledning

Den Europeiska unionen står i begrepp att ånyo vidga medlemskretsen. För att analysera de regionala konsekvenserna har denna utredning tillsatts. I direktiven står att utredaren skall analysera konsekvenserna för Sverige av EU:s förestående utvidgning, men även för unionen som helhet och för kandidatländerna, vad avser den regionala utvecklingen och den gemensamma regional- och strukturpolitiken.

Romfördraget anger riktlinjerna för unionen och ett viktigt syfte är att lägga grunden till ett allt starkare samarbete mellan de europeiska folken. Som ett led i denna strävan riktas ett upprop till alla länder att delta som bekänner sig till samma ideal som unionen och som vill arbeta för principerna i Romfördraget. Det sätts således inte någon gräns för vilka europeiska stater som kan bli medlemmar, vilket är den grundläggande förklaringen till att unionen ständigt växer. Den europeiska integrationsprocessen fortgår, dels genom utvidgning av antalet medlemmar, dels genom fördjupning av samarbetet dem emellan.

Sverige har som medlem att ta ställning till EU:s utvidgning. För första gången sätts Sveriges hållning gentemot icke-medlemmar på prov. Förutom Turkiets ansökan 1987 och Cyperns ansökan 1990 rör det sig i denna omgång om 10 stater belägna i Central- och Östeuropa. Det är; Estland, Polen, Lettland, Litauen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Rumänien, och Bulgarien, se karta 1.1.

Det är inte frågan om ett enhetligt politiskt block av stater. Historiskt har det alltid varit missvisande att betrakta Central- och Östeuropa som homogent, även under den tid som de politiska systemen var snarlika och dominerade av Sovjetunionens planekonomiska och kommunistiska system. Det "nya" heterogena Europa kan beroende på omständigheterna visa sig vara både en tillgång och risk. Den helt avgörande frågan är om EU-integrationens hittillsvarande form, metoder och innehåll fortfarande fungerar i ett mycket vidare och mer heterogent Europa.



Karta 1.1 Nuvarande medlemsländer samt de Central- och Östeuropeiska ansökarländerna. De ljusare markerade länderna har av kommissionen utpekats som redo för förhandling om medlemskap.

EU:s regional- och strukturpolitik kommer att spela en viktig roll i utvidgningsprocessen. Arbetet med att omforma strukturfondsarbetet kommer att inriktas mot nästa strukturfondsperiod, det vill säga år 2000-2005. Hur denna reformering kan tänkas se ut är naturligtvis beroende av en mängd olika faktorer. En del av de problem och begränsningar som möter kan sammanfattas i ett antal punkter:

- De problem som specificerats under dagens målområden kommer att kvarstå och i vissa fall intensifieras via en fortgående globalisering av ekonomin. Detta leder till en allt större press på de nationella ekonomierna vad gäller strukturomvandlingstryck och de välfärdsekonomiska aspekter det innebär. Ur denna synvinkel ökar därför behoven av en överstatlig regionalpolitik.

- Under denna period kommer unionen att utvidgas. Stater som länge varit planekonomier och därmed har svårare att anpassa sig till den gemensamma marknaden blir medlemmar. Kandidatländerna har också en mycket lägre samlad produktion än de idag svagaste ekonomierna

inom unionen. En ytterligare komplikation följer av att strukturfondsmedel till ett antal nya ekonomier inte kommer att ge en jämnt fördelad avkastning i form av en ökad köpkraft från de bidragstagande länderna. En stor del av köpkraften kommer att riktas mot angränsande länder och i synnerhet Tyskland. Detta innebär att den reala stödbördan inte fördelas lika inom unionen.

- Inom ansökarländerna finns stora regionala skillnader i utvecklingsnivå. Skillnader som riskerar att öka då möjligheterna att ta emot och utnyttja strukturfondsmedel är större i de mer utvecklade regionerna.

- Områden som nu uppfyller kriterier för stöd kommer att förlora möjligheten till strukturfondsmedel. Detta kommer framför allt att ge problem för de länder som nu innehar mål 1 stöd. Här uppstår även problemet med BNP per capita som måttstock på liknande ekonomisk utvecklingsnivå. Hur den ökade inkomsten i dessa länder har fördelats på dess invånare framgår inte av detta mått.

- Unionens totala budget ska ej överstiga 1,27 procent av unionens samlade BNP fram till 1999 och mycket talar för att budgeten kommer att begränsas till en liknande nivå för nästa budgetperiod. Tillväxten i budgeten kommer därför att i stor utsträckning styras av tillväxten i unionens rikare länder.

- Den ekonomiska och monetära unionen kan komma att realiseras under perioden 2000-2005. Hur detta kommer att påverka relationen mellan centrum och periferi inom unionen måste därför vara av centralt intresse när det gäller den framtida regionalpolitiken.

- Förändringar av strukturfondsarbetet försvåras av att strukturpolitiska åtgärder måste ha ett långsiktigt perspektiv. Detta på grund av att strukturförändringar tar lång tid att genomföra. Det är i detta avseende önskvärt att behålla en hög grad av kontinuitet mellan programperioderna.

Utredningen kommer i första hand att fokusera på de ekonomiska och politiska problem den förestående utvidgningen skapar. Även om en utvidgning inte kommer till stånd under nästa budgetperiod kommer den de facto ändå att påverka dess utformning. Det är med andra ord nödvändigt att analysera vad som krävs av ansökarländerna och av nuvarande medlemmar för att regionalpolitiken ska kunna användas på ett effektivt sätt.

1.2 Tidigare utvidgningar

Att unionsmedlemmarna skall bedriva en gemensam regionalpolitik har inte varit någon självklarhet. Effekterna av en sådan politik är inte heller självklart positiva. Före 1989 upptog europeiska regionala utvecklingsfonden mindre än fem procent av unionens totala budget och behoven av en överstatligt styrd regionalpolitik var små. Utvecklingen av regionalpolitiken har i stort sett varit en följd av tidigare utvidgningar och erfarenheterna av dessa visar att vi bör förvänta oss långtgående effekter på institutionernas utformning, den förda politikens innehåll, såväl som budgetens omfång. Utvidgningarna av medlemskretsen som skedde 1973, 1981, 1986 och 1995 bekräftar att tillkomsten av nya stater i EU i allmänhet för med sig krav på någon form av kompensation från en eller flera medlemsstater, så kallade *sidobetalningar*. Är ansökarstatens förhandlingsposition stark ökar utsikterna för att också ställa krav på en gynnsam paketlösning, särskilt om EU:s förhandlare av en eller annan orsak är angelägna att få in en ny medlem.

Medlemsantalet ökade 1973 från sex till nio i och med Danmarks, Irlands och Storbritanniens inträde. Vid den tidpunkten fanns ännu ingen regionalpolitik inom EU. Den tillkom först efter utvidgningen, delvis som ett resultat av att det ställdes krav på att utgifterna för jordbrukspolitiken, CAP, skulle dras ner i utbyte mot långt vidare definierade strukturåtgärder för att komma till rätta med arbetslöshet och social utslagning i traditionella industristäder. Alltså åtgärder som bättre passade de nytillkomna medlemmarna och då framför allt Storbritannien.

Tillkomsten av Europeiska Regionala utvecklingsfonden, ERUF, 1975 var ett svar på Storbritanniens budgetproblem, snarare än ett seriöst försök att lösa regionala problem inom gemenskapen. I korthet ansåg den brittiska regeringen att man fick betala för mycket i medlemsavgift och fick för lite i utbyte. Tillkomsten av Integrated Mediterranean Program, IMP, 1984 följde ungefär samma mönster. Bakgrunden var att det fanns ett behov av att kompensera italienska, franska och grekiska bönder inför den då förestående utvidgningen. Denna riskerade annars att leda till omprioriteringar som skulle missgynna dem, men vara till förmån för Spanien och Portugal.[1]

---

[1] Preston, C (1997).

Utvidgningen med Grekland 1981 samt Spanien och Portugal 1986 gjorde att skillnader i utvecklingsnivå mellan regioner inom unionen ökade markant. Samtidigt hade programmen för att utveckla den gemensamma marknaden, så som de beskrivs i det så kallade Cockfield White Paper från 1985, ökat oron för att de perifera nationerna skulle drabbas hårdare än de centralt belägna nationerna vid en snabb övergång till en gemensam marknad. Liksom ovan nämnda utvidgningar gav detta ökade krav på ett aktivare strukturfondsarbete.

Spaniens och Portugals inträde var en stark bidragande orsak till den reformering av regionalpolitiken som inleddes 1989. Då togs beslut om att koordinera åtgärder från den regionala utvecklingsfonden med åtgärder från europeiska sociala fonden och jordbruksfonden. Sammantaget gav åtgärderna en fördubbling av strukturfondspengarna mellan 1987 och 1993.

Det är givetvis omöjligt att säga hur mycket de budgeterade resurserna hade ökat om det inte tillkommit nya medlemmar, men det står klart att de kraftigt ökade anslagen kan sättas i samband med de medlemsutvidgningar som hittills ägt rum. En väsentlig del av budgetökningarna är resultatet av sidobetalningar och krav på kompensation stater emellan. Detta har lett till att interna regionala problem inom medlemsstaterna uppgraderats till att bli angelägenheter på europeisk nivå. I medlemsförhandlingar har det varit vanligare att tillfredsställa krav på nya policyinstrument som lösningar på staters interna problem än att ta itu med institutionella frågor som mer eller mindre direkt berör maktbalansen inom EU. Något helhetsgrepp som kopplat samman institutionella frågor, budgetfrågor och policyinstrument har inte tagits. Resultatet har, dels blivit att EU tagit på sig att lösa ett växande antal frågor, dels att budgeten växt utan att det ändamålsenliga i detta diskuterats på allvar.

Efter 1988-års reformer har ökningstakten i budgetanslagen varit dramatisk. Det är denna till synes obrutna och långsiktiga trend som nu riskerar att brytas, dels för att ansökarländernas ekonomier generellt släpar efter mer än vad fallet var med Spanien, Portugal och Grekland, men också för att de nya länderna kommer att få det svårt att passa in i den decentraliserade modell för implementering av regionalpolitik som tillämpats sedan 1988. Ett av nyckelorden i den reform som skedde då var *partnerskap*. Att involvera subnationella aktörer i policyprocessen har ansetts tillföra viktig kännedom om lokala förhållanden. Det har lett till att det upprättats direkta kontakter mellan EU:s verkställande organ, EU-kommissionen och lokala och regionala företrädare på både tjänstemanna- och politikernivå. Det system som utvecklats har trots sin öppenhet och brist på hierarki visat sig vara tämligen stabilt. Den fokusering på den

regionala nivån som sker inom unionen är en viktig faktor för framtiden. Därför är det väsentligt att nya såväl som gamla medlemmar har en stark och funktionsduglig regional struktur.

Tidigare erfarenheter av utvidgningar har också visat att EU föredrar att förhandla med en grupp av stater som sinsemellan har nära relationer sedan tidigare. I samband med Österrikes, Sveriges och Finlands inträde i EU blev det uppenbart att det EES-avtal som hade förhandlats fram underlättade proceduren. Mycket av de nödvändiga anpassningarna var redan gjorda. Ingen av dessa förutsättningar tycks finnas i samband med den utvidgning som EU nu har att ta ställning till, vilket gör det svårt att dra historiska paralleller. EU kommer sannolikt att så långt som det är möjligt använda redan beprövade metoder.

1.3 EU:s regionalpolitik

Unionens regelverk utgår ifrån att obalansen mellan medlemsstaterna och deras regioner är och kommer att vara betydande och därför finns problemet behandlat i olika avsnitt av Romfördraget. Artikel två lyder: "Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att fullfölja den gemensamma politik och verksamhet som avses i artiklarna 3 och 3a främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna." Artikel 49 föreskriver att rådet med kvalificerad majoritet skall ta beslut om åtgärder, som innebär att ett system för arbetsfördelning skapas, som i sig åstadkommer balans mellan utbud och efterfrågan så att allvarliga risker för sänkt levnadsstandard och sysselsättningsnivå i olika regioner och industrier undviks. Genom tillkomsten av Enhetsakten 1986 är den frivilliga resursfördelning, som medlemsländerna ägnade sig åt, ersatt med ett åliggande genom avtal. Artikel 23 i Enhetsakten lyder: "För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Gemenskapen skall särskilt sträva efter att minska klyftorna mellan de olika regionerna och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna." Instruktionen innebar att nya element inneslöts i regionalpolitiken och den var inte längre bara till

för att lösa de problem som uppstod genom integrationen, utan kunde nu gripa sig an frågor rörande regionala olikheter i Europa[2]. En omfattande utvidgning av unionen kommer att innebära kraftigt ökade regionala skillnader, med åtföljande påfrestningar på regionalpolitiken.

De regionala balansproblem som finns i Europa kan delas in i följande grupper[3]:

- underutvecklad landsbygd
- industriell nedgång
- överbefolkade städer
- gränsregioner

Alla hittills rådande problem och möjligheter blir mångfaldigade med en stor utvidgning till Central- och Östeuropa. Skillnaderna i livsvillkor är mycket stora mellan regionerna i ansökarländerna och de etablerade medlemsstaterna. Om det funnes något sådant som den perfekta marknaden skulle jämvikt mellan regionerna uppstå genom kapitalets och arbetskraftens fria rörlighet. Arbetskraften skulle ge sig av till områden med stor efterfrågan på arbete och därmed högre löner, medan kapitalet skulle söka sig till områden där arbetskostnaden är låg på grund av att det finns ett överskott av arbetssökande. Nu inträffar inte detta bland annat beroende på att de heta ekonomiska zonerna ger en högre avkastning på kapitalet och de områden som drabbas av avflyttning förlorar de mest kunniga först och de som blir kvar har för liten attraktionskraft på kapitalet. Arbetskraften är enligt detta resonemang inte tillräckligt kunnig för att ge högsta möjliga avkastning per insatt krona.

En slutsats blir att områden med svag ekonomi måste få tillskott av infrastruktur, kunskap, entreprenörer och investeringar, för att ge dem andra konkurrensfördelar än bara låga löner. Det är efter dessa riktlinjer som den nationella regionalpolitiken byggts upp. En öppen och konkurrensbaserad europeisk marknad ger ett delvis annat läge. De redan utsatta regionerna kommer att förlora ett nät av skyddande barriärer i form av tullar eller andra handelshinder plus att den nationella regionalpolitiken inte får möjlighet att favorisera den egna marknaden. Genom att insatserna

---

[2] Molle, W (1990), s. 418-419.

[3] Hitiris, T (1991), s. 248.

i den nationella ekonomin finansieras med skatter har det inneburit en redistributiv mekanism som gjort att områden med problem tenderat att få mera än de betalat. Men detta samband gäller inte inom EU. Enligt detta resonemang är inte den ekonomiska politiken inom EU skapad för områden med problem, utan för de regioner som har bäst förutsättningar att utvecklas vidare. Det är där de fyra friheterna skall göra mest nytta. I områden med bekymmer kan de snarast göra ont värre. Det är en utbredd uppfattning att den inre marknaden och den gemensamma valutan bidrar till att skärpa problemen i de minst gynnade områdena, vilket är en av anledningarna till att EU satsar så hårt på en egen regionalpolitik[4]. Stödet till forskning och jordbruk kan betraktas som hjälp till redan välutvecklade regioner och att hela idén med en fri marknad gynnar dem. I detta scenario blir regionalpolitiken ett slags plåster på såren till redan utsatta regioner[5]. Så som välfärdspolitiken i enskilda stater har försökt bidra till lika förutsättningar för individen oavsett var vederbörande råkar bo har regionalpolitiken inom EU en social prägel. Den skall betraktas som en solidaritetsakt, ett sätt att utjämna de skillnader som sedan länge funnits mellan stater, regioner och lokalsamhällen.

EU:s regionalpolitiska verktyg

Att inom Europa definiera begreppet region är komplicerat. Det betecknar inte enbart en regional organisation av administrativt slag exempelvis ett län eller kombinationer av län. Även funktionella regioner som exempelvis arbetsmarknadsregioner är viktiga enheter. Därtill kan läggas olika historiska, kulturella, geografiska och etniska definitioner. Här föreligger ett praktiskt problem som i denna utredning huvudsakligen handlar om avvägningen mellan politiska och ekonomiska indelningsgrunder för framtida regioner. Den analys av svenska regioners utvecklingspotential som presenteras i kapitel 2 bygger på en funktionell indelning i så kallade lokala arbetsmarknader.

Fördelningen av stödmedlen görs utifrån en statistisk indelning av medlemsländerna som går under benämningen NUTS. Utformningen av NUTS-områdena görs inom varje land i samarbete med kommissionen. NUTS-indelningen görs i fem nivåer rangordnade efter storlek. NUTS I områden utgör den största territoriella formationen och NUTS V den minsta. För Sveriges del är hela nationen ett NUTS I område, länen NUTS

---

[4] Begg (1996).

[5] Cheshire, P C (1995).

III områden och kommunerna NUTS V områden. Det är oftast fördelaktigt att ha så små områden som möjligt för att lättare kunna påvisa stödberättigade regioner. En liten problemregion kan annars mista stöd på grund av att den omges av välutvecklade regioner. Regionalpolitikens träffsäkerhet ökar också med mindre områden, men på bekostnad av ökade administrativa kostnader. Problemen med kandidatländerna är att deras egna statistiska rutiner måste anpassas efter den indelning som görs, vilket skapar problem då den regionala indelningen i de flesta länder är nyskapad eller näst intill obefintlig.

Fram till år 1999 styrs EU:s regionalpolitik av följande sex principer:

Koordinering. Insatser från strukturfonderna skall koordineras. Detta gäller även för Europeiska investeringsbanken, Kol-och Stålunionens utgifter samt sammanhållningsfonden.

Partnerskap. Pengar från fonderna kan endast lyftas om flera parter är inblandade. Nationella, regionala och lokala myndigheter, privata företag, banker, försäkringsbolag etc ingår i koalitioner som söker pengar. Detta innebär i praktiken ett nära samarbete i alla stadier av processen från uppslag till genomförande mellan kommissionen och medlemsstatens centrala, regionala och lokala myndigheter eller de civila parter som deltar i programmen. Partnerskapstanken ställer höga krav på medlemslandets kompetens på olika nivåer, vilket kan innebära ett problem för samtliga ansökarländer.

Programstyrning. Stöd ges endast för genomförande av kommissionen godkända program. Dessa program kan innehålla flera projekt som är initierade av olika parter. Programmen är oftast fleråriga och ska enligt ovan innebära aktivt deltagande av flera parter.

Subsidiaritet. Regionalpolitik ska utövas på lägsta möjliga myndighetsnivå som är lämplig för ett effektivt genomförande av politiken. Det finns inga regler för när subsidiaritetsprincipen är tillämplig, subsidiaritet uttrycks endast i allmänna ordalag i fördragstexten.

Stödområden. För att fondpengarna ska koncentreras till de regioner som idag anses vara i störst behov av stöd, delas behoven in i sex olika målområden.

1. Utveckling och omstrukturering av underutvecklade regioner. Det vill säga de NUTS II regioner vars BNP per capita motsvarar mindre än 75 procent av genomsnittet inom gemenskapen baserat på de tre senaste

årens siffror. Undantag har dock gjorts för vissa regioner med en BNP per capita strax över 75 procent av unionsgenomsnittet.

2. Industriregioner på tillbakagång. Gäller för NUTS III regioner eller mindre regioner som har en arbetslöshet över unionsgenomsnittet, en högre andel industriellt anställda än unionsgenomsnittet samt en avtagande sysselsättningsgrad för denna kategori av arbetare. Mål 2 området får ej innefatta mer än 15 procent av unionens befolkning.

3. Regioner med hög andel långtidsarbetslöshet och hög andel arbetslösa ungdomar. Antalet långtidsarbetslösa definieras som antalet personer som varit arbetslösa längre än ett år och ungdomsarbetslöshet definieras som antalet arbetslösa under 25 år.

4. Omskolning av arbetskraft för att möta efterfrågeförändringar på arbetsmarknaden.

5. (a) Utveckling av jordbruksregioner genom att underlätta strukturomvandling inom jordbruk och fiske och (b) utveckling och omstrukturering av perifera områden. För att kunna ta del av mål 5b skall regionen uppvisa en hög andel anställda inom jordbrukssektorn, låga inkomster från jordbruket samt en låg befolkningstäthet och/eller en kraftig trendmässig befolkningsminskning. När det gäller statistikuppgifter för mål 5b föreskriver rådets förordning inte någon speciell geografisk avgränsning.

6. Arktiska regioner med gles befolkning. Dessa NUTS II regioner eller regioner inom ett NUTS II område skall ha en befolkningstäthet på under åtta personer per kvadratkilometer.

Av dessa målregler omfattar 3, 4, och 5 a hela gemenskapens territorium medan målen 1, 2, 5 b och 6 har en särskild regional prägel. Av de olika målområdena är det målområde ett som är den budgetmässigt största posten. Det tar hela 70% av de totala strukturfondspengarna. Detta skall dock bedömas utifrån det faktum att en fjärdedel av unionens medborgare återfinns inom målområde ett.

Delfinansiering. Unionens regionalpolitiska utgifter ska vara ett komplement och inte ett substitut till medlemsstaternas regionalpolitik. Det krävs därför att ländernas ekonomiska insatser ökar i samma takt som de medel kommissionen ställer till förfogande. Denna så kallade additionalitetsprincip kan innebära ett problem för de ekonomiskt svaga staterna och stater som har höga skulder. Även här finns en potentiell problemkälla inför utvidgningen. Flera av ansökarländerna kommer att få

svårt att klara en medfinansiering, vilket har föranlett ett förslag från kommissionen där stödnivån till enskilda länder inte får uppgå till mer än 4% av BNP.

Finansieringen av regionalpolitiken sker genom ett antal fonder samt den Europeiska investeringsbanken, EIB. Fonderna utgörs av Europeiska regionala utvecklingsfonden, ERUF, Europeiska socialfonden, ESF, utvecklingssektionen inom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, EUGFJ och Fonden för fiskets utveckling, FFU. Den andra sektionen av EUGFJ innefattar medel för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Fonderna och målområdena administreras av olika generaldirektorat enligt tabell 1.1 nedan. Varje fond har ett flertal inriktningar fastställda i respektive förordning. Inriktningarna spänner i regel över flera målområden vilket innebär att regionalpolitiska insatser ofta finansieras från flera fonder.

Tabell 1.1 Målområdenas finansieringsmöjligheter samt ansvarsfördelning på generaldirektorat.

	ERUF DG XVI	ESF DG V	EUGFJ DG VI	FFU DG XIV	EIB
Mål 1 Ansvar: DG XVI	•	•	•		•
Mål 2 Ansvar: DG XVI	•	•			•
Mål 3 Ansvar: DG V		•			•
Mål 4 Ansvar: DG V		•			•
Mål 5a Ansvar: DG VI/XIV			•	•	•
Mål 5b Ansvar: DG VI	•	•	•		•
Mål 6 Ansvar: DG XVI	•	•	•		•

Källa: Europeiska kommissionen (1997)

Pengar från strukturfonderna ges i form av bidrag, men enligt medfinansieringsprincipen endast som komplement till nationella satsningar. Dessutom kan fördelaktiga lån ges av Europeiska investeringsbanken.

Efter strukturfondsreformen 1988 frångicks den årliga behandlingen av enskilda fall till förmån för en flerårig planering av större åtgärdsprogram. Kommissionen fastställer därför en preliminär fördelning av strukturfondsmedlen där hänsyn tas till nationell välfärd, regional välfärd, regionernas folkmängd och strukturproblemens allvar inklusive arbetslöshetsnivå samt behoven av landsbygdsutveckling. Inför programperioden 1994-1999 fördelades totalt 141.5 miljarder ecu och resultatet redovisas i tabell 1.2 nedan.

Tabell 1.2 Bidrag från strukturfonderna fördelat på målområden. Miljoner ecu i 1994 års prisnivå.

Stat	Mål 1 94-99	Mål 2 94-96	Mål 3, 4, 5a 94-99	Mål 5b 94-99	Mål 6 95-99	Totalt per invånare
Belgien	730	160	657	77	-	160
Frankrike	2 190	1 765	5 116	2 238	-	195
Italien	14 860	684	2 514	901	-	331
Luxemburg	-	7	63	6	-	187
Nederländerna	150	300	1 238	150	-	119
Tyskland	13 640	733	3 076	1 227	-	229
Danmark	-	56	563	54	-	129
Irland	5 620	-	-	-	-	1 571
Storbritannien	2 360	2 142	3 776	817	-	156
Grekland	13 908	-	-	-	-	1 332
Portugal	13 980	-	-	-	-	1 410
Spanien	26 300	1 130	2 275	664	-	775
Finland	-	183	697	194	460	301
Sverige	-	160	728	138	252	145
Österrike	166	101	783	411	-	182
Totalt	93 976	7 421	21 486	6 877	712	

Källa: Europeiska kommissionen (1997)

Enligt tabell 1.3 berörs ungefär hälften av alla unionsmedborgare av någon form av stöd. Störst är mål 1 områdena dit nästan 70% av strukturfondpengarna går. Mål 1 områdena omfattar också ca 25% av

unionens totala befolkning. Näst störst är mål 2 områdena och minst är mål 6. De horisontella målen 3, 4 och 5a förbrukar ungefär 15% av tillgängliga medel.

Tabell 1.3 Målområdenas storlek och omfattning

Målområden	Andel av total befolkning	Andel av strukturfondsmedlen
Mål 1	25,0	66,4
Mål 2	16,4	13,0
Mål 3, 4, 5a	-	15,2
Mål 5b	8,8	4,9
Mål 6	0,4	0,5

Källa: Bearbetning av Europeiska kommissionen (1997)

1994 inrättades den så kallade sammanhållningsfonden som ett extra stöd till unionens fattigaste länder. Syftet var att underlätta de svårigheter som uppstod i och med förberedelserna för införandet av en gemensam valuta. Dessa så kallade konvergensprogram är en förutsättning för att få stöd från sammanhållningsfonden. De projekt fonden ger finansiellt stöd innefattar i grova drag miljö och fysisk infrastruktur. Insatserna skall göras i medlemsstater med en bruttonationalprodukt per invånare, som är lägre än 90 procent av genomsnittet i gemenskapen. Idag gäller det Grekland, Irland, Portugal och Spanien. Genom att samtliga ansökarländer har lägre BNP är 90 procent av genomsnittet kommer de att vara berättigade till stöd från sammanhållningsfonden. Fördelarna med denna fond är att medfinansieringskraven är mycket lägre och att stöd från fonden kan kompletteras med stöd från övriga strukturfonder. Sammanhållningsfonden har heller inte samma regionala indelning i stödområden utan kan användas inom hela den stödberättigade nationen. Att stödmöjligheterna styrs av ett lands BNP innebär också att svaga regioner i exempelvis det forna Östtyskland inte kommer i åtnjutande av sammanhållningsfonden.

Den process som syftar till att fastställa genomförbara projekt följer i allmänhet tre steg:

- De nationella myndigheterna tillsammans med berörda regionala myndigheter utvecklar så kallade regionala utvecklingsplaner. Planen ska för aktuellt målområde beskriva den nuvarande situationen samt de riktlinjer den nationella staten jobbar efter. Planerna bör innefatta målformuleringar som i så stor utsträckning som möjligt ska uttryckas

kvantitativt. De regionala planerna för mål 1, 2, 5b och 6 skall dessutom innehålla en utvärdering av den miljöpåverkan strategierna medför.

- Dessa utvecklingsplaner ligger till grund för en gemenskapsstödram, Community Support Framework, CSF, som utarbetas av kommissionen i samarbete med medlemsstaten och berörda regionala myndigheter. I stödramen förbinder sig kommissionen och medlemslandet till bestämda åtgärder samt finansiering.

- Utifrån fastslagen stödram utarbetas sedan operationella program, Operational Program (OP), som skall godkännas av kommissionen innan stödutbetalningar kan påbörjas. För programmens verkställande ansvarar de nationella och regionala myndigheterna.

Sommaren 1993 förnyades strukturfondsreglerna och samtidigt infördes ett alternativ till ovanstående programprocess. Alternativet innebär att utvecklingsplanen och de operationella programmen sammanfogas till ett dokument, ett så kallat, Single Programming Document, SPD. Kommissionen samt nationella och regionala myndigheter arbetar sedan fram ett beslutsdokument med samma namn. I detta fall behöver kommissionen inte ta ställning till utvecklingsplanen och de operationella programmen separat utan kan fatta ett enda beslut.

Komplexiteten i dessa processer har föranlett klagomål från nuvarande medlemmar. Det är för svårt att utnyttja strukturfondsmedlen. Det är också här stora krav ställs på ansökarländerna. För att regionalpolitiken ska fungera måste regionala, lokala och privata aktörer kunna samverka med nationella regeringar och kommissionen. Den bristande regionala strukturen och den svaga administrativa funktionen i ansökarländerna kan vara ett av de större problemen inför en utvidgning.

Det är också ett viktigt krav att befintliga stödformer i medlemsstaterna inte snedvrider konkurrensen inom unionen. Reglerna för den nationella regionalpolitiken finns fastställda i Romfördragets artikel 92:

1. Om inte annat föreskrivs i detta föredrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

2. Förenligt med den gemensamma marknaden är a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att

stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung, b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser.[6]

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning, b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag av kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

Enligt artikel 93 i Romfördraget har kommissionen rätt att granska de stödprogram som bedrivs inom medlemsstaterna. Kommissionen skall även lämna förslag på lämpliga åtgärder för att anpassa stödprogrammen i enlighet med den gemensamma marknaden. Enligt samma artikel skall kommissionen påpeka brister och även driva ärendet till domstol om inte krävda förändringar genomförs inom rimlig tid. Även här fordras insatser i kandidatländerna. Att utforma en fungerande regionalpolitik inom de Central- och Österuropeiska länderna är nödvändigt för att kunna utjämna regionala skillnader. I de flesta nuvarande medlemsländer är den inhemska regionalpolitiken avsevärt mer omfattande än den överstatliga.

Övriga inblandade institutioner i fördelningsprocessen är Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Parlamentet delges löpande nya projekt, utvecklingsplaner, förslag till gemenskapsinitiativ etc. Parlamentets synpunkter ska beaktas innan beslut fattas. Ekonomiska och sociala kommittén beskrivs i artikel 194. Den har en rådgivande funktion till beslutsorganen inom rådet och kommissionen. I synnerhet gäller det för Europeiska socialfondens verksamhet. Regionkommittén skapades med samma ställning och struktur som Ekonomiska och sociala kommittén. Den

---

[6] Inskriven finns även en obsolet punkt där stöd får ges till områden i Förbundsrepubliken Tyskland som drabbats av Tysklands delning.

består av representanter för regionala och lokala myndigheter i medlemsländerna. Uppgiften är att hålla kontroll på frågor som rör regioner och kommuner. Inga frågor av det slaget kan tas till beslut innan kommittén konsulterats. Den utses av ministerrådet efter förslag från respektive land[7]. Att kommittén inrättats kan ses som en eftergift åt de lokala och regionala intressena.

Utöver strukturfonderna finns en rad så kallade gemenskapsinitiativ för regional utveckling och sammanhållning vilka omfattar 9 procent av budgeten. Mellan 1994 och 1999 uppgår budgeten till drygt 13 miljarder ecu. Gemenskapsinitiativen ska utgöra åtgärder som är av vikt för unionen som helhet. En av grundtankarna bakom dessa stöd är att få nationerna inom unionen att närma sig varandra. Projekt inom gemenskapsinitiativens ram skall därför inkludera aktörer från flera länder och helst från både privat och offentlig sektor. En del av dessa initiativ involverar redan till unionen angränsande nationer och hjälper därmed till att utveckla relationer mellan unionen och en del av ansökarländerna. Fördelen med dessa gemenskapsinitiativ är att nuvarande medlemmar involveras i ansökningsprocessen. Detta innebär att ansökarländerna inte behöver administrera projekt själva utan kan få hjälp av nuvarande medlemmar. Budgetmässigt är också initiativen ett betydligt mindre problem än övrig strukturfondspolitik.

PHARE (Pologne, Hongrie, Assistance à la Réstructuration Economique) startade efter ett beslut på ett G-7 möte i juli 1989. Programmets syfte var ursprungligen att ge stöd till återupprättande av marknadsekonomier i Polen och Ungern, men innefattar trots sitt namn numera även Bulgarien, forna Östtyskland, Tjeckien, Slovakien, Albanien, Rumänien, Slovenien samt Baltstaterna. PHARE administreras av kommissionen och har varit aktivt sedan juni 1990.

PHARE-programmet inriktas på fem områden: Omstrukturering och privatisering av statliga företag, stöd till främst små och medelstora företag inom den privata sektorn, stöd till tjänstesektorn (i huvudsak gällande turism), modernisering av finansiella system samt stöd till utvecklande av olika välfärdssystem. Inom PHARE har även startats projekt för uppbyggande av institutioner som underlättar demokratiskt beslutsfattande.

---

[7] Romfördraget artikel 198 a-c

Inom PHARE avsattes 1995 1.105 miljoner ecu. Polen är fortfarande största mottagarland med 150 miljoner ecu, följt av Rumänien med 110 miljoner och Ungern med 85 miljoner ecu. Vid rådsmötet i Essen 1994 antogs en anpassningsstrategi för att underlätta kommande medlemskap för ansökarländerna. De föreslagna åtgärderna finansieras i stor utsträckning genom PHARE. Stöd till att anpassa lagstiftningen har en framskjuten plats, men även infrastrukturella insatser har stor vikt. Den i Agenda 2000 föreslagna förmedlemskapsstrategin kommer även den att delvis finansieras via PHARE.

TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) grundades efter Europeiska rådets möte i Rom december 1990. Tanken bakom TACIS är att hjälpa de så kallade NIS (Newly Independent States), det vill säga stater som nyligen blivit oberoende. Det huvudsakliga syftet är att underlätta övergången till demokrati och marknadsekonomi.

Arbetet inom TACIS koncentreras liksom PHARE mot fem områden. Utbildning (omskolning), energi (säkerhet, miljö), infrastruktur, stöd till industriella och kommersiella företag, produktion och distribution av mat. Stöd ges i form av bidrag till genomförande av program som tas fram i samarbete med respektive stat.

TACIS och PHARE omsätter tillsammans ca 1,3 miljarder pund, vilket motsvarar en tredjedel av budgeten för externa relationer. Dessa stöd är av stor vikt för kandidatländerna i deras strävan att närma sig den Europeiska unionen.

Vid sidan av strukturfonderna och gemenskapsinitiativen går den återstående procenten av budgeten till s.k. nyskapande åtgärder. Det kan röra sig om nya åtgärder för att främja ekonomisk regional utveckling genom informationsteknologi, fysisk planering eller sanering av stadsområden. Tillsammans med strukturfonderna och gemenskapsinitiativen innefattar regionalpolitiken mer än 700 olika program som genomförs i medlemsstaterna.

Svensk regionalpolitik i relation till EU

Förutom den omfattande regional- och strukturpolitiken inom unionen har varje medlemsland en nationell regionalpolitik, som i allt större omfattning kommit att fungera som motfinansiering till unionens strukturfondsmedel. Därav följer att den nationella och unionens regionalpolitiska uppbyggnad och funktion närmar sig varandra.

Sedan mitten av 60-talet har Sverige tillämpat en rad olika åtgärder alla med målet att förbättra balansen mellan regionerna i landet. För att fånga hela problemområdet brukas begrepp som "den lilla" regionalpolitiken och "den stora". Bakom uttrycken ligger det faktum att det finns flera politikområden med regional betydelse. Den lilla är den ursprungliga delen av budgeten avsedd att göra direkta insatser för de s.k. stödområdena i landet. Stödområdesindelningen har Norrlands inland som sitt kärnland.

Den lilla regionalpolitiken innehåller en rad stöd. Det rör sig om olika former av projektverksamhet, företagsstöd, lokaliseringsstöd, landsbygdsstöd, stöd till kommunal service, nedsatta socialavgifter, transportbidrag och särskilda insatser för regional utveckling och tillväxt. Sammanlagt belöper sig alla insatserna till 3,6 miljarder i årets budgetförslag, vilket är en minskning med drygt 100 miljoner från 1996.

Den stora regionalpolitiken däremot innehåller väldiga belopp, vilka i sig inte är destinerade till olika geografiska områden i landet, utan är delar av en nationell sektorspolitik: kommunikationer, utbildning, arbetsmarknad och miljöpolitik. Ett viktigt inslag i den regionala balansakten i Sverige är det kommunala skatteutjämningssystem som omfördelar skattepengar mellan kommunerna.

Till detta kommer de stöd Sverige numera har som del av den EU-ledda regionalpolitiken, se tabell 1.2 ovan. Sammantaget betyder det att det under senare år kommit till flera nya synsätt vad gäller regional utveckling och tillväxt. De summor som totalt omfördelas inom landet är betydligt större än det belopp som kan utläsas under rubriken regional utjämning i statsbudgeten. Från att ha varit den del av politiken som specifikt skulle användas till områden som karaktäriserades av stora avstånd, dåliga kommunikationer, sviktande befolkningsunderlag och hårda klimatförhållanden har den svenska regionalpolitiken nämligen försökt åstadkomma en annan typ av definition av problemen. Regionalpolitiken har vidare försökt skapa en positiv version av sin uppgift genom att inte vilja framstå som blott och bart ett stöd, utan även vara en aktiv del i en utvecklingsprocess med demokratisk förankring, att gå från reaktiv politik, d.v.s. komma in först när problemen redan finns på plats och då försöka mildra effekten av dem, till att bli en proaktiv politik med uppgift att ta aktiv del i förändringsprocessen. Det har visat sig vara en svår omställning.

Den svenska regionalpolitiken är inte i första hand en resursfråga, utan handlar mera om hur befintliga resurser skall utnyttjas på bästa sätt. Att få till stånd ett helhetsperspektiv som blir grunden till hur resurserna skall tas i anspråk är en kardinalfråga. Vad vill vi i Sverige egentligen åstadkomma

med regionalpolitiska insatser? Är det ett plåster på såren eller är det en politik med framtidstro?

Den svenska statsförvaltningen är starkt präglad av sektorsuppdelningen. Det finns dessutom alltför täta skott mellan de olika sektorerna. Regional utvecklingspolitik går knappast att bedriva om inte ett övergripande mål, klart för alla, finns tillgängligt. Det innebär att det krävs ett centralt samordningsansvar. Vem skall ytterst ansvara för att sektorerna kan använda sina resurser på ett optimalt sätt? Det borde ske en översyn av riksdagen och regeringen med uppgift att stärka samordningen mellan dem. Kanske behöver nya funktioner skapas istället för de som redan existerar?

Om man, som utredningen, kommer till slutsatsen att det ligger så mycket dynamik i den regionala utvecklingsprocessen att den inte kan undvaras för varje land som vill delta i den snabba samhällsförändring, som vi kan se runt om i Europa, måste politikområdet flytta in i centrum från den politiska periferin. Den regionala utvecklingsprocessen är inte en fråga enbart för problemregioner. Varje region måste ständigt se om sitt hus för att hålla konkurrensförmågan. Det finns inte en för alltid given ordning mellan regioners produktions- och attraktionsförmåga. Genom den omfattande globalisering som ekonomin genomgår flyttas hela tiden mönstrets detaljer. En effektivisering av varje insatt krona är därför nödvändig om bästa möjliga resultat skall uppnås inom den regionala utvecklingsprocessen. Det är en process som fortgår alldeles oavsett utvidgningen av EU.

1.4 Ansökarländernas regionala struktur

De nya ansökarländerna delas in i de Baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen, Visegradländerna Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern och Balkanländerna Bulgarien, Rumänien och Slovenien. Cypern har sedan tidigare lovats inträdesförhandlingar och behandlas inte här.

Insikten om att den regionala nivån tillmäts allt större betydelse i EU 15 har långsamt fört upp regionala spörsmål på den politiska agendan i de flesta ansökarländerna, dock med olika emfas. Förutsättningen för att urskilja tydliga historiska och funktionella regioner i Central- och Östeuropa är starkt påverkad av den våldsamma historia dessa krigshärjade stater genomlidit. Efter första världskriget bildades Ungern och Tjeckoslovakien. Tjeckoslovakien delades 1993 i Tjeckien och Slovakien. Vidare blev Polen åter en egen stat vilket det inte varit på 123 år. De baltiska staterna har bytt politiskt herravälde flera gånger under de senaste 100 åren. Balkan har

drabbats av stora förändringar genom de senaste världskrigen och genom Jugoslaviens upplösning. Dessa ständiga förflyttningar av gränser har medfört att naturliga produktionsområden plötsligt delats och att gränser, som inte tidigare funnits, skurit av sekelgamla kontaktlänkar. Det problemet är inte avhjälpt genom att Sovjetimperiet upplösts, utan sätter i flera stater sin prägel på livsvillkoren än idag. En uppmjukning av gränserna bör därför utgöra ett verksamt medel för framtida samarbete och utveckling.

De flesta länderna har aldrig varit en del av den europeiska ekonomins huvudfåra. I själva verket har de betraktats som perifera. Endast Tjeckien har erfarenheter av en avancerad kapitalistisk industriperiod. I Polen, Ungern och Slovakien kom huvudvågen av industrialisering först i samband med det socialistiska systemets införande efter andra världskriget. Nya stora industricentra skapades varav många byggde på befintliga råvaror. Jordbruket kollektiviserades. Den starka satsning som gjordes på industriutvecklingen lämnade för lite kapital över till infrastrukturen. Endast järnvägarna byggdes ut till god standard.

Skillnaderna i livsvillkor mellan och inom de nya ansökarländerna är betydande, se tabell 1.4. På grund av den närmast obefintliga regionalstatistiken är det svårt att närmare fastställa utvecklingsnivån i de olika regionerna. Tillräckligt om de regionala skillnaderna är dock känt för att göra det möjligt att se var de stora problemen finns. Delar av ansökarländerna kan närmast betraktas som ödelagda genom en hård exploatering under den kommunistiska tidsperioden. Miljöförstöringen gör här verkligen skäl för namnet. Den utgör på många håll en klart hämmande faktor för en framtida utveckling.

Ansökarländerna i Central- och Östeuropa har fått nya eller kraftigt omarbetade konstitutioner. Alla staterna tillhör numera Europarådet och det innebär att de klarat det slags miniminivå vad avser kriterierna för en rättsstat med demokratiskt styrelseskick som Europakonventionen föreskriver. Det innefattar också skyddet för de mänskliga rättigheterna. Beträffande marknadens primat gäller att äganderätten och avtalsrätten fått en central ställning. Vidare måste det enligt Europakonventionen finnas oberoende domstolar och en fungerade förvaltning i respektive land för att det skall klara stipulationsgränsen för en demokratisk rättsstat.

Tabell 1.4 Basstatistik över ansökarländerna och Sverige

Land	Inv.	BNP/C	Lön/mån	Jord.	Ind.	Bygg	Tjänst.
	Milj.		Ecu	Andel av totalt förädlingsvärde			
Estland	1,5	1 854	150	8,1	22,9	5,3	63,7
Lettland	2,5	1 366	130	9,9	25,3	7,7	57,1
Litauen	3,7	932	70	9,3	29,0	6,7	55,0
Polen	38,6	2 359	218	7,6	33,3	6,0	53,1
Tjeckien	10,3	3 491	235	5,2	34,1	7,3	53,4
Slovakien	5,4	2 467	-	6,3	31,9	5,1	57,2
Ungern	10,2	3 343	239	6,2	23,3	4,4	54,0
Rumänien	22,7	1 203	79	20,5	35,7	6,8	36,9
Slovenien	2,0	7 236	731	5,0	32,1	5,0	57,9
Bulgarien	8,4	-	76	13,9	28,4	5,2	52,5
Sverige	8,8	19 860	1 187	4,3	21,8	4,7	69,2

Källa: Agenda 2000 samt SCB Nationalräkenskaper

Det är emellertid inte en uttömmande definition, utan hela processen står och faller med de individer som skall upprätthålla och försvara den nya rättsordningen. Vilken inställning har de till den nya ordningen, hur accepteras förändringsprocessen i det omgivande samhället? Korruption och maffiavälde måste mötas av såväl lagstiftning som moraliskt motstånd från medborgarna. I det forna DDR löstes mycket av dessa problem genom att alla gamla funktionärer i ledande ställning inom politik och administration byttes ut mot folk huvudsakligen tränade och uppfostrade i västra Tyskland. Det har inte varit möjligt i de andra länderna eftersom det inte utan vidare går att skaffa fram en nya ämbetsmannakår utbildad enligt den nya ordningen. Stora ansträngningar görs emellertid i flera stater. Den gamla ämbetsmannakåren måste omskolas och successivt bytas ut, vilket är en synnerligen genomgripande och hämmande faktor för de nya ansökarländerna. I Estland och Polen har en omfattande avgång drabbat

forna funktionärer inom främst rättssystemet. Parallellt med naturliga avgångar har det trots allt inneburit att förnyelsen har gått relativt snabbt. Men mycket arbete återstår. Flera alldagliga och praktiska frågor måste få en tillfredsställande lösning. För att göra förändringarna långsiktigt hållbara krävs bland annat goda löner till tjänstemännen i de nya strukturerna så att de inte omedelbart köps över till det privata näringslivet eller att de blir benägna att ta mutor. EU har tillsammans med flera internationella institutioner hjälpt till med personalutbildningen. I den turbulenta period som 90-talet medfört har inte alla drag från den gamla tiden kunnat plånas ut. Det dröjer sig kvar stråk av såväl tidigare rättsordning som organisation. Men det är på det hela taget en imponerande lagstiftningsomvandling som ägt rum i Central- och Östeuropa[8].

De baltiska staterna

De baltiska staterna är små till ytan och territoriet därmed lätt överblickbart från centrum. Under den kommunistiska tiden var inte regionala självstyrelsefrågor prioriterade. Den lokala och regionala självstyrelsen är alltjämt svagt utvecklad. Estland är indelat i 15 regionala administrativa enheter och 254 självstyrande kommuner med egna budgetar och rätt att ta ut lokala skatter. I Lettland finns 26 regionala myndigheter och 568 organ för lokal självstyrelse. Av dessa är 7 städer, 70 tätorter och 491 landskommuner. I Litauen är förhållandena något annorlunda. Det finns inte några oberoende regionala myndigheter i landet. De tio länen med i genomsnitt 371.000 invånare är förvaltningsorgan som nyligen upprättats. De tillhör den statliga förvaltningen och leds av en guvernör, vilken ansvarar för att regeringspolitiken genomförs. Trots denna förvaltningsreform är centralstyret påtagligt i landet. På det lokala planet finns 56 nyupprättade kommuner, vilka i genomsnitt har drygt 66.000 invånare. De har bildats genom sammanslagning av 500 byar i genomsnitt på landsbygden som efter sammanslagningen utgör 44 av dessa enheter. Resten är tätortskommuner.

Estland antog en regional utvecklingspolitik 1994. De områden som är föremål för insatser finns i östra och södra delen av landet. Stöd får även de små öarna, gränstrakterna samt industriområden med struktursvårigheter. Regional utveckling är en integrerad del av den nationella politiken. Det nationella rådet för regionalpolitik består av representanter för de berörda ministerierna och garanterar samordningen dem emellan. Särskilda insatser

[8] Sterzel, F (1997).

måste göras för att klara omställningen i de stora militärindustriella komplexen. Integrationen av den ryska befolkningen är en viktigt del av arbetet.

Städerna genomgår en omfattande upprustning för att de skall kunna fungera efter moderna krav. Näringslivet stimuleras genom ett nätverk för småföretagarutveckling. Kommissionen finner det dock svårt att få fram siffror på hur mycket landet satsar på regionala program som skulle utgöra motfinansiering vid ett framtida medlemskap. Estlands förmåga till motfinansiering är därför oklar, enligt kommissionen. Inte särskilt mycket har ännu hänt inom den regionala utvecklingspolitiken, summerar kommissionen. Den måste differentieras med inriktning på att klara de regionala skillnaderna i landet.

Estland har vidtagit en rad åtgärder för att införa gemenskapens regelverk för den inre marknaden. Men mycket återstår i fråga om offentlig upphandling, immaterialrätt, finansiella tjänster, skatter och slutligen fri konkurrens där frågan om statligt stöd är oklar. Kommissionen är tveksam till Estlands förmåga att tillämpa den rättsliga ramen, vilket beror på bristande kompetens hos tjänstemännen. Dessutom finns det stora brister i fråga om statistik, konsumentskydd och tullkontroller. När det gäller regionalpolitiken tror kommissionen att om Estland inför de åtgärder som påpekats beträffande förvaltning och budget och om en adekvat förvaltningsstruktur införs för finansiell kontroll bör det på medellång sikt vara möjligt för landet att utnyttja EU:s strukturfonder. Politiskt menar kommissionen att Estland fungerar som en demokrati med stabila institutioner som kan garantera de rättsstatliga principerna och de mänskliga rättigheterna. Estland inbjuds att uppta förhandlingar i första omgången.

Lettland har problem med infrastrukturen med undantag för de stora transportlederna. Den industriella nedgången är stor och därtill kommer en kris i landets städer. Försvarsmaktens omställning med nedläggningar och friställning av personal är omfattande och drabbar vissa regioner mer än andra. Utvecklingen på landsbygden är generellt sett svag. Sedan 1995 finns riktlinjer för en regional utvecklingsprocess och en ny lag om regional utveckling förbereds. Kriterier utarbetas för att fastställa vilka områden som skall kunna få stöd från och med 1998. Lagen om regionalutveckling blir en del av den nationella utvecklingspolitiken. Det finns ett råd inom regeringen som har till uppgift att samordna insatserna. De resurser som i dagsläget avsätts till den regionala utvecklingen är emellertid inte särskilt stora, enligt kommissionen. Det är svårt att urskilja vad som egentligen skulle kunna bli motfinansiering vid ett framtida

medlemskap. Kommissionen bedömer att Lettlands förmåga till samfinansiering är oklar.

Kommissionen menar dock att det finns en god vilja i Lettland och att en uppgradering av de regionala frågorna kommer att ske. Den institutionella strukturen och beslutsgången inom den måste dock förbättras åtskilligt. Samordningen mellan departementen måste utvecklas och vad beträffar den lokala och regionala nivån måste även där stora förbättringsinsatser göras. Men insikten ökar om att de stora skillnaderna mellan olika regioner i landet inte kan fortsätta att växa. Den regionala obalansen skulle på sikt kunna äventyra säkerheten i landet. Eftersom Lettland är så pass litet till ytan kan det vara riktigt att den regionala utvecklingen tills vidare ligger kvar som en del av den nationella utvecklingsstrategin, anser kommissionen.

Lettland är en demokratisk stat med samma kännetecken som Estland, skriver kommissionen. På den inre marknadens område har landet gjort stora ansträngningar för att leva upp till ingångna avtal. Ytterligare ansträngningar måste dock göras ifråga om äganderätt, offentlig upphandling, fri konkurrens och särskilt statligt stöd och beskattningsfrågor. Den svaga offentliga förvaltningen är ett problem som kan äventyra landets omvandlingstakt. Om den finansiella kontrollen förbättras och administrationen ökar sin kompetens tror kommissionen att Lettland kan komma att klara av kraven i samband med EU:s strukturpolitik. Lettland ställs dock åt sidan i första förhandlingsomgången.

Litauen förefaller vara det land som har störst problem med den regionala utvecklingen, enligt kommissionen. Den låga kvaliteten på infrastrukturen har särskilt på landsbygden nått kritiska nivåer. Arbetsmarknaden sviktar särskilt i de områden där omställningen av försvarsindustrin och nedläggning av militära anläggningar är omfattande. Landsbygdsbefolkningen har dessutom drabbats av en stor inkomstnedgång och då antalet invånare är stort på landsbygden är det ett orosmoment. Det finns i landet inte ett självklart beslutscentrum som i fallet Riga eller Tallin. I Litauen är statsfunktionerna delade mellan Vilnius, Kaunas och Klaipeda. Även andra mindre städer har dragit fördel av den flerpoliga uppbyggnad landet har. Någon regionalpolitik i ordets konstruktiva betydelse finns inte i landet som skulle kunna samordna de många problemområdena. Det är emellertid viktigt att hela den regionala utvecklingsprocessen kan starta snarast, framhåller kommissionen. Om inte annat är det avgörande för om motfinansieringen skall bli möjlig enligt EU:s krav. Men det är svårt att se varifrån motfinansierigen skulle kunna ordnas, skriver kommissionen. Den bedömer därför Litauens förmåga till samfinansiering som oklar.

Kommissionen anslår en pessimistisk ton i bedömningen om den framtida utvecklingen i landet. Regeringen i Litauen har replikerat att landet visst har en beredskap för regionernas utveckling och att arbetet har startat i högsta möjliga tempo. Sedan mars 1997 har en arbetsgrupp bildats för att bygga upp en framtida regionalpolitik i landet. Arbetet skall vara avslutat till nyår 1997.

Beträffande den administrativa strukturen och dess kapacitet bedömer kommissionen även den som mycket bristfällig. Den har idag inte kapacitet att genomföra EU:s strukturprogram. Här anser kommissionen att det behövs betydande reformer. Politiskt bedöms också Litauen som en stabil demokratisk stat, men arbetet på att förbättra rättsväsendet måste gå vidare och kampen mot korruptionen intensifieras. Beträffande anpassningen till den inre marknadens villkor skriver kommissionen att landet gjort stora framsteg, men att ytterligare insatser måste göras på områdena äganderätt, offentlig upphandling, liberalisering av kapitalmarknaden, finansiella tjänster, skattesystem och konkurrens. Även här är den svaga förvaltningen ett långsiktigt problem som kan äventyra takten i förändringsprocessen. Regionalpolitiken kräver administrativa reformer och ett fungerande system för finansiell kontroll för att det skall bli möjligt för Litauen att utnyttja gemenskapens strukturfondsprogram. Litauen ställs åt sidan i kommissionens bedömning.

I de baltiska staterna har svenska investeringar och stödinsatser gjorts både i fråga om företagssamheten och admininstrationen under 90-talet. Svenska företag är verksamma inom skogsindustrin, textilindustrin och flera andra branscher. På det admininstrativa planet förekommer en rad insatser för att öka kompetensen inom förvaltningssektorn. Flera universitet och högskolor har ett omfattande utbyte med de baltiska länderna.

Visegradstaterna: Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern

I många regioner i alla fyra staterna dominerar en monokultur inom industrin som begränsat utbildningsnivån hos arbetskraften och förvärrat de stora miljöproblemen. Eftersom det kommunistiska systemet var slutet ledde det till att särskilt gränsområdena förblev outvecklade. När genomströmningen av varor och människor minskade stannade utvecklingen. Gränsöverskridande samarbete förekom mycket lite. Järnridån skar sönder de gamla mönstren.

De skillnader som finns mellan västra och östra delarna av Visegradstaterna är stora, vilket skulle kunna ge upphov till flyttningsrörelser. Samtidigt har de östra delarna av Tyskland en betydligt

högre utvecklingsgrad än de polska och tjeckiska regionerna på andra sidan gränsen. Sannolikt kommer den skillnaden att öka genom att de nya delstaterna i Förbundsrepubliken närmar sig övriga Tyskland i standardhänseende. Detsamma gäller för gränsregionerna mellan Österrike, Tjeckien och Slovakien. Frågan är hur dessa olikheter inom de nya ansökarländerna och deras nära och mer avlägsna grannar kommer att påverka flyttningsmönstren vid ett medlemskap i EU? Kommissionen har mycket lite att säga i migrationsfrågan. Folkomflyttningen kan komma att bli ett framtida bekymmer för unionen.

Gränshandeln mellan Tyskland och Österrike och de angränsande områdena i Tjeckien, Polen, Ungern och Slovakien kommer sannolikt att öka tillväxten i ansökarländerna. Den låga prisnivån verkar attraherande på köpstarka kunder i väst. 1994 beräknades tyskar handla för 4 miljarder mark årligen enbart i polska regioner. Även investeringar sker med västkapital i de gränsregionerna. Berlin ligger endast 70 kilometer från Polen och är i dag den hetaste arbetsplatsen i Europa för främst byggnads- och anläggningsarbetare. Det gör utbytet mellan Tyskland och grannarna i öster till en ömsesidig angelägenhet. Kapital som hamnar i Polen och Ungern och Tjeckien används till att köpa avancerade tekniska produkter i Tyskland och Österrike. Samverkan förekommer även mellan universitet och andra kunskapsförmedlande institutioner, vilka alla bidrar till att öka kompetensen inom ansökarländerna.

Utvecklingen koncentreras allt mer till de västra delarna av ansökarländerna, vilket kan leda till att spänningarna inom respektive land ökar. Gränsregionerna i öster befinner sig i en särskilt svår situation. Genom järnridån har gränsregionerna under det kalla kriget fått en kraftig inriktning på försvarsanläggningar som i tider av fredlig samexistens reduceras eller tas bort. Detsamma gäller för områden som har haft en stor andel krigsindustri. Nedmonteringen av den militära apparaten har drabbat dessa områden hårt. En typ av gråzonsaktiviteter på handelns område är utbredd längs hela gränslinjen med det forna Sovjetunionen och kan på sikt hota näringarna i Visegradländerna genom den billiga och obeskattade arbetskraft de bygger på. Konkurrensen på lågprisprodukter som kommer från Ryssland är ett växande problem för de lokala och regionala producenterna. Dessutom ligger den typen av produktion och handel i händerna på grupper som inte betalar några avgifter till samhället. Visserligen har den illegala handeln en stimulerande effekt på det lokala

samhället i det korta perspektivet. Men långsiktigt är den förödande för samhällsordningen[9].

Beträffande utländska investeringar faller inte dessa ut jämnt över Visegradländerna. Det är främst till de stora städerna och till gränsområdena till Österrike och Tyskland som investeringar görs. Dessutom har samhällsklimatet i de olika ansökarländerna varierat kraftigt. Inställningen till privat ägande skiftar. Det finns tankar om att värna det egna kulturarvet från att bli uppköpt av kapital från väst och att det som nu sker i grunden är en riskabel väg att slå in på för de länder som varit avskärmade från kapitalismen under så många år.

De stora städerna Budapest, Prag och Warszawa har en stark dragningskraft på utländskt kapital. 1994 hade Budapest 58 procent av alla investeringar som skedde i landet med utländskt kapital. Prag hade 45 procent av de investeringar som gjordes i Tjeckien och Warszawa hade 40 procent av dem som skedde i Polen. Sannolikheten för att det nuvarande mönstret skall ändras är liten. Det betyder att de regioner som nu har ett försteg inom respektive stat sannolikt kommer att behålla och kanske även förstärka det vilket bidrar till den regionala polarisering som redan existerar.

Ett stort problem är kommunikationerna. En omfattande satsning kommer emellertid att ske. Sammanknytningen av de stora städerna med väst och ytterligare förbättringar av de redan hyggliga järnvägsförbindelserna kommer att ske. En sidoeffekt blir emellertid att de regioner som inte kommer att få del av stamnätet av vägar, järnvägar och flyg kommer att ha svårigheter att följa med i den snabba utvecklingen. Sammanfattningsvis kommer det existerande nätverket av relativt starka regioner att ytterligare förstärkas av infrastrukturens utbyggnad. Det är ett tydligt mönster av vinnare och förlorare som framträder i Visegradländerna. De från början starka regionerna med bra förutsättningar inom industrin med goda kommunikationer och intresse för utländska investerare kommer i framtiden att bygga på sina redan starka positioner. De med sämre utgångsläge kommer relativt att bli än mer vid sidan av utvecklingen då inget kapital söker sig dit frivilligt. Därmed ser vi också ett tydligt mål för de insatser som behöver göras på den regionala och lokala nivån i ansökarländerna som helhet. Inom Visegradländerna finns således starka centra som dock inte alla har ett starkt omland utan snarare är att betrakta som öar i ett inte särskilt starkt utvecklingsområde. Om dessa centra sammanbinds kommer vad östeuropeiska forskare brukar kalla för den

[9] Europeiska kommissionen, Eastern and Central Europe 2000 final report 1994.

centraleuropeiska bumerangen att uppstå. Bumerangen går från Gdansk över Poznan till Prag där den viker söderut till Brno och sedan vidare till Bratislava och slutar i Budapest.

Riktlinjerna för regionalpolitiken i Polen antogs av regeringen 1996. Den polska byrån för regional utveckling som inrättades 1993 administrerar det utländska stöd som idag ges till Polen. En underkommitté till regeringen hanterar i dagsläget insatserna för landsbygds- och regionalutvecklingen i landet. Polen är indelat i 49 länsförvaltningar, vilka verkställer regeringens initiativ. Kommunerna fick självstyre 1990 och har en mängd ansvarsområden, däribland att utforma lokala utvecklingsprogram, vilka finansieras genom deras halvautonoma budgetar. Endast en del av Polens ekonomiska styrmedel är tillgänglig för regional utveckling. Hur mycket som landet skulle kunna erbjuda som motfinansiering är därför oklart, enligt kommissionen.

Polens institutioner karaktäriseras av kommissionen som stabila och att landet visar upp de kännetecken som utmärker en demokrati. Marknadsekonomin fungerar bra med en liberaliserad handel och fri prisbildning. Sektorn för finansiella tjänster är emellertid dåligt utvecklad och den sociala tryggheten måste säkerställas. Beträffande regionalpolitiken har en arbetsgrupp lämnat rekommendationer som måste följas, anser kommissionen. Under förutsättning att administrationen får en fungerade organisation och att systemet för finansiell kontroll förbättras bör Polen på medellång sikt kunna använda de medel som utgår från strukturfonderna, anser kommissionen. Det gäller för landet att fortsätta sina ansträngningar för att klara av att tillämpa EU:s regelsystem. Det kommer att kräva omfattande insatser, tror kommissionen. Polen föreslås få starta medlemsförhandlingar i första omgången.

I Tjeckien väljs svaga områden ut årligen för att få del av utvecklingssatsningar som görs av regeringen. För ändamålet har ett ministerium för regional utveckling inrättats. Men kommissionen anser inte att det som sker är att betrakta som en egentlig regionalpolitik. Den regionala nivån är svagt utvecklad och det finns inte någon politiskt vald instans mellan stat och kommun trots att författningen föreskriver att så kallade territoriella enheter skall upprättas och ha en egen förvaltning. Det som finns idag är 77 distrikt utan självstyre. De fungerar som statliga förvaltningsorgan. I landet finns hela 6.233 självstyrande kommuner. De ansvarar för den territoriella utvecklingen. Även beträffande Tjeckien menar kommissionen att det är oklart hur mycket resurser som idag disponeras för regional utveckling. Därmed är det också oklart hur mycket landet har att erbjuda som motfinansiering.

Kommissionen bedömer det emellertid som ett viktigt steg att ett ministerium för regional utveckling inrättas. Där kommer ansvaret att ligga för hur resurserna bäst skall kunna samordnas för att nå högsta möjliga effektivitet. Tjeckien måste till detta skapa en rättslig grund för regionalpolitiken. Detta krävs för att bygga upp den rättsliga struktur som behövs för att insatser skall kunna göras som kan motverka de regionala skillnaderna i landet. Den rättsliga, administrativa och budgetära ram som behövs måste också stå i överensstämmelse med EU:s regelverk.

Även Tjeckien har egenskaperna hos en demokrati enligt gängse bedömning, anser kommissionen. Det finns dock vissa svagheter i presslagstiftningen. Vidare måste frågan om utestångningen av före detta medlemmar i säkerhetstjänsten och i kommunistpartiet från offentliga tjänster följas upp och zigenarna är utsatta för diskriminering. Men kommissionen sammanfattar att Tjeckien ändå är att anse som en fullvärdig demokratisk stat. Stabiliseringen av ekonomin har varit framgångsrik. Arbetslösheten tillhör de lägsta i Europa. Men för att höja effektiviteten måste företagens ledningsfunktioner få större kompetens och finanssystemet måste också bli effektivare. Större insatser måste göras inom områdena standardisering, certifiering, immaterialrätt, konkurrens och offentlig upphandling. Rättsväsendets förmåga att tillämpa gemenskapens rättsregler är en kardinalfråga och kommissionen anser att Tjeckien behöver genomgå stora förändringar på den punkten. Landets förmåga att kunna utnyttja unionens regional- och strukturfonder är beroende av att en erforderlig administrativ ram byggs upp och att den finansiella kontrollen förstärks. Tjeckien rekommenderas att inleda anslutningsförhandlingar i första omgången.

Slovakien har en lag från 1996 som föreskriver landets administrativa och territoriella uppdelning. Den delar in landet i åtta regioner och 79 distrikt. Någon rättslig grund för en aktiv regionalpolitik finns inte idag, men en lag håller på att förberedas som skall bli den rättsliga basen för framtida regionalutvecklingsprogram. De insatser som idag görs på regional nivå dirigeras från regeringen och distriktsförvaltningarnas roll är att se till att dessa initiativ blir genomförda. Det har visat sig svårt för kommissionen att bedöma hur mycket pengar som idag spenderas på regional utveckling i Slovakien. Därför är det också oklart hur mycket landet skulle kunna erbjuda som motfinansiering.

Slovakien är i behov av en rättslig ram för att genomföra regionala utvecklingsprogram, anser kommissionen. Dessutom finns det stora brister i organisationen som den ser ut idag. Besluten tas allt för högt upp i hierarkin och endast på den centrala nivån. Samordningen mellan

ministerierna måste förbättras och varje ministeriums ansvarsområde måste definieras klarare, framhåller kommissionen. Slovakien behöver förbättra sin förmåga att planera, förvalta, utvärdera och kontrollera vad som sker genom gemenskapsfinansiering från EU. Bristerna gör att Slovakiens förmåga att klara av strukturpolitikens krav bedöms som mycket begränsade. Betydande reformer kommer att krävas.

Slovakien har emellertid gjort stora framsteg när det gällt att lägga en grund för marknadsekonomin. Ny lagstiftning om bolag, bankväsende samt fri rörlighet för kapital har genomförts. Men mera återstår att göra. På medellång sikt kan, om insatserna fortsätter i rätt riktning, gemenskapens regelverk om standarder, certifiering, immaterialrätt, konkurrens och offentlig upphandling tillämpas i landet. På regionalpolitikens område måste större uppmärksamhet riktas mot de regionala skillnader som finns i landet. Dessutom måste ett effektivt system för finansiell kontroll inrättas, skriver kommissionen. Förvaltningen i sin helhet kräver en genomgripande förändring för att landet skall kunna tillämpa gemenskapens regelverk. Beträffande de demokratiska institutionerna och deras funktionssätt är kommissionen avvisande. De hävdar att institutionerna inte fungerar på det sätt som krävs i en demokratisk stat och anser därför att anslutningsförhandlingar inte bör inledas med Slovakien.

Ungern har en lag från 1996 som utgör den rättsliga grunden för landets regionalutveckling. Den har starka drag av EU:s strukturpolitik. Det finns ett nationellt råd som svarar för samordningen mellan ministerierna. Den nationella utvecklingsbyrån genomför arbetet. Dessutom finns direktiv till att bilda en regional utvecklingsfond. Men inte heller i Ungern är det möjligt att fastställa hur mycket som går till regional utveckling och därför är det oklart hur mycket landet skulle kunna erbjuda som motfinansiering vid ett EU-medlemskap.

Den regionala nivån är organiserad i 20 län. De är ansvariga för genomförandet av regionalpolitikens åtgärder. I framtiden skall större enheter skapas på den regionala nivån för att öka effektiviteten. Dessa större enheter skall var och en ha ett regionalt utvecklingsråd. För att effektivisera arbetet på lokal nivå har det skapats 100 grupper av kommuner som är ansvariga för utvecklingen.

Ungern är det första av de forna öststatsländerna som antagit en rättslig ram för regionalpolitiken som ligger i linje med EU:s strukturpolitik. Den nya lagen har utarbetats så att den skall stå väl i samklang med gemenskapens regelverk. För att göra arbetet effektivare i landet behövs trots allt en betydande upprustning av personalens kunskaper och insikter och

samordningen mellan de olika länen måste bli bättre. Genom de insatser som gjorts är emellertid Ungern i jämförelse med andra ansökarländer väl rustat att genomföra gemenskapens regelverk för strukturfondspolitiken, anser kommissionen.

Ungern får omdömet att de demokratiska institutionerna fungerar på ett tillfredsställande sätt. De grundläggande fri- och rättigheterna är garanterade. Rättsväsendet behöver emellertid en fortsatt kvalitetshöjning och skyddet för zigenarna måste förbättras. Liberaliseringen av marknaden har kommit långt, men för att klara en långsiktig stabilisering måste pensioner och sociala trygghetssystem förbättras. Inom rättstillämpningen av EU:s regelverk är Ungern framgångsrikt på de allra flesta områden, anser kommissionen. Ytterligare insatser behöver dock göras främst inom standardiseringsområdet. På medellång sikt kan landet ha de erforderliga institutionerna och ett fungerade rättsväsende som behövs för att tillämpa EU:s hela regelverk. Ungern föreslås få inleda anslutningsförhandlingar i första omgången.

Bulgarien, Rumänien och Slovenien.

Bulgarien är indelat i nio regioner vilka egentligen är statliga administrativa enheter. Det finns 255 självstyrande kommuner vilka är grunden för det lokala självstyret. För närvarande förbereder bulgarerna en reform som skall dela in landet i nya distrikt och som kan komma att få självstyre. Bulgarerna har sedan 1994 nationella riktlinjer för hur den regionala utvecklingen skall skötas. Ett lagförslag håller på att färdigställas som skall bli den rättsliga ramen för regionalpolitiken i landet. Det kommer att anpassas till EU:s regelverk. En fond för regionala utvecklingsfrågor håller på att bildas. Det finns inom regeringen ett särskilt departement för regional utveckling. Ett råd har inrättats för att underlätta samordningen mellan olika lokala myndigheter i fråga om regionala utvecklingsinitiativ.

Även Bulgariens förmåga till motfinansiering till EU:s strukturfondsmedel är oklar, anser kommissionen. Bulgarien skulle behöva omfattande reformer för att klara EU:s krav i samband med strukturpolitikens införande. Reformer behövs särskilt vad avser en fungerande samordning mellan ministerierna och dessutom finns inte idag tillräckliga medel för att klara motfinansieringen.

Bulgarien bedöms också vara på god väg att uppfylla kriterierna för en demokratisk stat med stabila institutioner. Det är dock viktigt att korruptionen bekämpas och att rättsstatens principer upprätthålls på alla områden i samhället. De personliga friheterna behöver stärkas och särskilt

övergrepp från polis och säkerhetstjänst måste upphöra. Den turkiska minoriteten verkar väl integrerad, vilket dock inte gäller för zigenarna.

Det finns inte för tillfället någon samstämmighet i landet om de ekonomiska reformerna. Den första tidens snabba avregleringar har delvis upphävts och prisregleringen avskaffades först 1997. Det verkar som om förra årets politiska kris och det efterföljande regimskiftet dock håller på att stabilisera förhållandet i landet. Gemenskapens regelverk om den inre marknaden är endast införd i liten omfattning. Hela den finansiella sektorn måste omorganiseras. Den offentliga förvaltningen är mycket svag och inte mogen att genomföra EU:s regelverk. Inom regionalpolitiken måste stora insatser göras för att effektivisera den finansiella kontrollen i landet och samordningen mellan olika aktörer behöver förbättras radikalt. Bulgarien inbjuds inte i första omgången till anslutningsförhandlingar.

De regionala skillnaderna är stora i Rumänien. Bäst fungerar Bukarest och sämst de södra regionerna. Mycket av ansvaret för den regionala planeringen och genomförandet av åtgärder ligger på de valda ansvarsområdena som är 41 till antalet. På lokal nivå finns 2.767 självstyrande enheter. Det finns inte någon särskild regional politik i landet. Det finns ett förslag till landsbygdsplanering som innefattar den regionala utvecklingen som ett huvudmål. Där prioriteras minskade regionala skillnader. På den regionala nivån antogs 1995 utvecklingsstrategier för de 41 områdena. Det är även oklart beträffande Rumäniens förmåga till motfinansiering i anslutning till EU:s strukturfondsprogram.. Det finns inte någon övergripande ram för den regionala utvecklingen. På grund av en svag offentlig förvaltning på alla nivåer i systemet har det visat sig svårt att genomföra principer och mål. Ett betydande arbete kommer att krävas för att landet skall vara i stånd att handskas med EU:s regelverk, skriver kommissionen.

Rumänien bedöms emellertid vara på god väg att uppfylla de politiska villkoren för en demokratiskt styrd stat. Där finns dock fortfarande stora brister. Rättsväsendet är i behov av konsolidering, korruptionen måste bekämpas, polisens och säkerhetstjänstens övergrepp mot enskilda medborgare måste stoppas. Priserna har nästan helt liberaliserats i och med den nya regimens maktinträde. Men äganderätten är åsidosatt och såväl den administrativa som rättsliga ramen måste förstärkas för att klara marknadsekonomins krav. Landet saknar fungerande instrument för finansiell kontroll, menar kommissionen. Beträffande tillämpningen av acquis communautaire i sin helhet saknas tillförlitlig information för att den skall kunna uppskattas. Rumänien rekommenderas inte heller anslutningsförhandlingar i första omgången.

I Slovenien finns en lag som reglerar utvecklingshjälpen till områden med demografiska problem. Enligt lagen samfinansierar staten projekt för utveckling av infrastrukturen på lokal nivå, offentliga tjänster och lån till små- och medelstora företag. Ett lagförslag har utarbetats som anger de typer av problemområden som ligger i linje med EU:s praxis. Lagen anger dessutom att regionala utvecklingsråd skall inrättas. Landet är indelat i tolv funktionella regionala enheter för planering. Där finns emellertid inte några valda representanter. Sedan 1995 är den lokala förvaltningen byggd på 147 lokala myndigheter. Sloveniens förmåga till samfinansiering av EU-medel är oklar, skriver kommissionen. Landet utarbetar för tillfället en lag om regional utveckling.

Slovenien bedöms ha en fungerande politisk demokrati. Kampen mot korruption behöver dock stärkas och rättsväsendet måste bli effektivare i behandlingen av tidigare ägarförhållanden och restitutionen av mark och fastigheter som konfiskerades under kommunisttiden. Slovenien betraktas av kommissionen som en stabil marknadsekonomi. Skattesystemet bör dock förbättras och det sociala systemet likaså. Slovenien har inte ratificerat Europaavtalet, men gör ändå intryck på kommissionen genom att tillämpa reglerna i interimsavtalet och åtgärder föreslagna i vitboken. Om reformviljan fortsätter i landet borde det utan större problem kunna tillämpa gemenskapens regelverk på alla områden, tror kommissionen. För regional- och sammanhållningspolitiken har Slovenien antagit en utvecklingsstrategi som bör göra det möjligt att utnyttja strukturfondspolitiken inom EU. Emellertid behöver instrumenten för finansiell kontroll förbättras. Kommissionen rekommenderar att anslutningsförhandlingar med Slovenien inleds i första omgången.

Regionalpolitik i västeuropeisk mening existerar knappast i något av de nya ansökarländerna. Det är ett nytt politiskt koncept. De regionala problemen har i stor omfattning överlåtits till marknadskrafterna. Den regionala såväl som den lokala nivån i dessa stater är förvisso svag i fråga om kompetens och demokratisk förankring, men det är inte möjligt att helt överlämna en så känslig process till marknaden, låt vara att det genom marknadskrafterna kan gå relativt snabbt att få tillstånd nydanande förändringsprocesser. En samordnad insats i respektive land behövs för att åstadkomma bästa möjliga resultat. Frågan i Central- och Östeuropa är hur effektiviteten skall utvecklas och hur den står i förhållande till jämlikheten mellan regionerna. Om de starkaste och bäst rustade ökar sin effektivitet kan de komma att bli alltför starka för att den regionala balansen inom länderna skall fungera. Skillnaden mellan fattiga och rika regioner får inte bli för stor då det kan äventyra stabiliteten. När resurserna inte räcker till alla behov skall då de starka eller de svaga få stöd ? Hur skall exempelvis det framtida EU-stödet

fördelas? Är det trots allt inte bäst att satsa pengarna där de kan göra snabbast och bäst nytta? Därmed tillväxer ekonomin i de gynnade regionerna och efterhand som resurserna ökar kan de fördelas till dem som släpar efter. Frågorna är ställda många gånger, men har inte tillfredsställande kunnat besvaras. Att understödja de svaga har hittills varit EU:s regionalpolitiska mål. Men till hur många svaga räcker resurserna? Hela Central- och Östeuropa blir enligt dagens beräkningar ett enda mål-1 område. Går det att överhuvudtaget nå några framgångar med en ny grupp medlemsländer med 100 miljoner invånare, alla lika fattiga, eller måste det ske en prioritering? De länder som eventuellt utestängs i första omgången kan i varje fall inte anses vara mindre behövande. Det är dessutom omöjligt att på nuvarande faktaunderlag som utredningen tagit del av fälla ett definitivt avgörande huruvida en stat framför en annan skall få inleda förhandlingar. Särskilt bland staterna i Baltikum är det svårt att mot bakgrund av det befintliga materialet urskilja vilket land som har de bästa förutsättningarna för en positiv regional utveckling. Ingenting i det material utredningen tagit del av motsäger en gemensam förhandlingsstart för de baltiska staterna.

Ansökarländerna behöver alla en dynamisk regionalpolitik som kan hjälpa till att omvandla respektive land. Sammansättning och struktur i dessa omvandlingsprocesser måste utformas efter varje lands förutsättningar. För att implementeras måste det finnas en politisk och administrativ nivå som kan handskas med dessa frågor, vilken dessutom kan bära det politiska ansvaret för att framsteg verkligen görs. Klarare och tydligare måste de regionala behoven framhävas. Idag är såväl regionalpolitiken som den regionala strukturen och funktionen generellt svaga begrepp i ansökarländerna. Det är en uppenbar brist att den regionala och lokala nivån behandlas så summariskt i kommissionens yttranden över ansökarländerna. Det gör att de regionala problemen kommer i skymundan. Låt vara att det inledningsvis krävs en nationell nivå tillräckligt stabil för att den skall kunna spela med i den internationella utvecklingen och att det är för tidigt att få tillstånd en effektiv lokal och regional nivå. I ett framtida utvecklingsprogram för dessa länder är det emellertid oundgängligen nödvändigt att det finns en regional och lokal politisk nivå med en kompetens och demokratisk förankring som gör det möjligt att vitalisera den regionala utvecklingsprocessen. Den nivån måste etableras omgående.

Ett särskilt problem som berör de nya ansökarländerna är minoriteternas ställning. Genom den brokiga historia alla staterna uppvisar har flera befolkningsgrupper blivit inklämda som minoriteter i sina nya hemländer. Ryssarna i Baltikum är ett sådant problem. Minoriteternas rättsliga ställning är enligt kommissionen inte något avgörande problem. De värst

drabbade tycks vara zigenarna i de flesta länder, där deras rättssäkerhet är låg. Minoritetsproblemet har en regional dimension. Den stora ungerska minoriteten i Rumänen dominerar gränsområdet mot Ungern. Vitryssar, ryssar och ukrainare har på liknande sätt blivit delade av gränser. Det leder ofta till att dessa regioner haft en särställning i respektive land och att utvecklingen i området präglas av detta förhållande i såväl positiv som negativ riktning. Kommissionen är emellertid tämligen optimistisk vad avser framtiden. De svåraste minoritetsproblemen tycks vara under acceptabel kontroll. Men det innebär inte att de upphört att existera. I Central- och Östeuropa finns en historisk grund till etniska motsättningar samtidigt som en begynnande nationalism växer sig starkare i de nya fria staterna. Ingen vet om en utvecklad regionalism kan fungera som motkraft. Ett växande gränsregionalt samarbete förekommer mellan Tyskland, Polen och Tjeckien. I begynnelsefasen befinner sig också ett regionalt samarbetsprojekt mellan Tjeckien, Slovakien och de österrikiska gränsregionerna. Denna form av samverkan är emellertid inte oomstridd. I exempelvis Polen anklagas de som förespråkar euro-regioner för att vilja kränka Polens suveränitet genom att ge efter för tyska intressen[10].

1.5 Regionalpolitiken som maktfaktor

Inför tidigare utvidgning har ansökarländerna vid varje tillfälle försökt att själva definiera sina starka och svaga sidor för att få en så god förhandlingsposition som möjligt. Vid den senaste utvidgningen exempelvis var alla tre kandidaterna önskade medlemmar i den meningen att de var starka ekonomier och sedan årtionden stabila demokratier. Varje ansökarland har utifrån sina förutsättningar försökt teckna så bra avtal med unionen som möjligt. Hur kan den processen antas se ut inför den stundande utvidgningen? En fråga som alltid dyker upp vid en vidgning av EU är om den kommer att orsaka maktförskjutning inom organisationen. Frågan är i högsta grad aktuell inför utvidgningen till Central- och Östeuropa på grund av att det handlar om så många ansökarländer och att alla är fattiga i jämförelse med de tidigare medlemmarna. En annan fråga är om utvidgning och medföljande sidobetalningar inte kan anses vara en naturlig del av den europeiska solidariteten? Är vi beredda att betala utvecklingskostnaderna för de nya medlemmarna genom att själva reducera vårt stöd från unionen exempelvis? Om så inte är fallet kan då de nya medlemmarna komma att utnyttja sin maktposition inom unionen genom

---

[10] Ingmar Karlsson, Regionernas Europa - Ett modebegrepp eller politisk Realitet

att bilda blockerande koalitioner? Innebär detta att utformningen av en framtida regionalpolitik kan komma att styras av de svagare nationerna till förmån för dem själva och att de rika länderna måste betala räkningen?

I en inflytelserik uppsats konstaterar Richard Baldwin m.fl. att: "New entrants can and have used their power as members to boost EU structural spending in their nations by changing the level of spending and by changing eligibility criteria. Why should the CEEC's be any different?"[11]

De nya medlemmarnas villkor i EU bestäms alltså inte enbart under själva medlemsförhandlingarna utan även under kommande år där de som medlemmar kan utöva inflytande på EU:s beslut. Hur framgångsrikt de kan driva olika förslag är naturligtvis avhängigt de institutionella villkor som kommer att gälla. Spelteoretiska analyser visar att negativ kontroll, dvs förmågan att blockera gemensamma beslut, är nya medlemmars viktigaste maktbas. Inslaget av negativ kontroll kan teoretiskt minskas exempelvis genom att förändra röstfördelningen i rådet, sänka nivån för majoritetsbeslut och höja nivån för blockerande minoritet.[12] Det är här diskussionen om institutionella reformer bottnar men där vi ännu inte vet hur frågan kommer att hanteras. IGC-förhandlingarna och Amsterdamfördraget har skjutit den institutionella frågan på framtiden.

Den kommande maktförändringen är emellertid inte enbart en fråga om antalet röster och formella beslutsregler i rådet och parlamentet, det handlar också i allt högre utsträckning om förändringar i det informella förhandlingsmaskineriet i Europa. Romfördraget ändrades genom Enhetsakten från första juli 1987. Genom anslutningen av Portugal och Spanien föreslog kommissionen att tillägg skulle göras till Romfördraget för att underlätta beslutsfattandet. Enhetsakten stakar ut kursen för den europeiska integrationen och hur den sociala sammanhållningen mellan medlemsstaterna skall öka. Enhetsakten behandlar frågan om en ekonomisk och monetär union och ett europeiskt monetärt system. Enhetsakten drar vidare upp riktlinjerna för gemenskapens ansvar inom det sociala området.

Det kanske viktigaste bidraget blev införandet av majoritetsbeslut i rådet gällande en rad frågor som tidigare krävt enhällighet. Enhälligheten var grunden för att även de små staterna med låga röstetal i rådet skulle våga sig på ett medlemskap. Genom det allmänna upprop till medlemskap som

---

[11]. Baldwin, R E, J F Francois & R Portes (1997).

[12]. Jfr. Widgrén, M (1995).

återfinns i Romavtalet har det varit viktigt för gemenskapen att inte framstå som ett hot mot de små staternas integritet. I sitt s k Metalltal framhöll statsminister Tage Erlander att Sverige borde vara försiktigt med att överlåta beslutssuveränitet till övernationella institutioner, vilka styrdes av majoritetsbeslut[13]. Så länge principen om enhällighet gällt, vilken ger varje land ett veto mot beslut det ogillar, har ordningen i rådet varit relativt enkel att upprätthålla. För grupper som å ena sidan vill se en snabbare och radikalare förändringstakt av Europa i riktning mot en federal statsbildning, har det som hittills skett varit för lite och för tamt. För dem å andra sidan som tycker att den nationella suveräniteten hotas av EU:s framväxt kan det som skett vara för mycket och för betydande för att inte allvarligt rubba maktbalansen mellan medlemsstaterna och gemenskapens organ. Diskussionen i Sverige har också följt dessa linjer.

Fördraget understryker vikten av att principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna är ett rättesnöre för hela organisationen och dess medlemmar. Solidariteten mellan folken måste förstärkas liksom institutionernas demokratiska karaktär och effektivitet. Medlemmarna har föresatt sig att uppnå en konvergens mellan ekonomierna i sina länder samt att upprätta en ekonomisk och monetär union som enligt bestämmelserna i fördraget omfattar en gemensam valuta. Regionalpolitikens utformning är ett led i den processen.

EU:s regionalpolitik har till dags dato fått en reglerande effekt som gränsar till omfördelning. Genom en omfattande utvidgning kommer det konstitutionella problem som ligger i bakgrunden att aktualiseras. Den principiella skillnaden mellan reglering och omfördelning ifråga om demokratisk legitimitet går inte att bortse ifrån.[14] Omfördelning kan principiellt tänkas förutsätta en högre grad av folklig förankring än vad reglering gör. Reglering kan ses som sättet att skapa en gemensam institutionell spelplan för Europa och ett uttryck för en gränsöverskridande problemlösning som enskilda stater omöjligt kan åstadkomma på egen hand och där EU kan fungera som ett gemensamt instrument. Regleringen har därmed en uppenbar effektivitetsaspekt och EU kan i bästa fall åtnjuta en folklig legitimitet för sin leveransförmåga. Omfördelning däremot har att göra med överföringar från vissa identifierbara grupper till andra. Sådana omfördelningar är förvisso ingen nyhet på det internationella planet och har

---

[13] Luif, P (1995).

[14]. Idén är lånad från ett föredrag av statsvetaren Sverker Gustavsson vid ett UD-seminarium i juni 1997 på Handelshögskolan i Göteborg.

sedan lång tid förekommit i exempelvis biståndssammanhang. Den viktiga skillnaden är emellertid att bilaterala utvecklingsbistånd har en klar demokratisk legitimitet genom att vara föremål för öppen åsiktsbildning bland medborgarna i givarlandet, att finnas med i valdebatten och att beslutas i riksdagen.

För EU kan omfördelning ses som ett sätt att stärka sammanhållningen i Europa och öka den sociala rättvisan på kontinenten, men också som ett viktigt sätt att lösa upp knutar i EU:s beslutsprocesser. Argumentet om sammanhållning kan tolkas som att gjuta olja på vågorna i EU-systemet och förhindra att välståndsskillnaderna motverkar uppkomsten av en europeisk identifikation i fattigare medlemsstater. Omfördelningen skulle således minska friktionen i EU:s beslutsprocesser och stärka dess ställning i Europa. Det andra argumentet om en europeisk rättvisa är ett traditionellt federalt argument i linje med att EU-medborgarna har anledning att jämföra sig med varandra och ställa krav om minskade klyftor med EU som rättviseorgan.

Den teoretiska distinktionen mellan reglering och omfördelning kan naturligtvis inte tillämpas till fullo på den praktiska politiken. Många åtgärder befinner sig i ett gränsland mellan dessa poler och har inslag av både reglering och omfördelning. Hur skall man exempelvis karakterisera sammanhållningsfonden, som visserligen riktas till de svagaste staterna inom EU, men som samtidigt inriktas på gränsöverskridande problemlösningar ifråga om infrastruktur och miljö vilket naturligtvis berör många fler medlemsstater?

Under senare år har kraven på ökad omfördelning skärpts i samband med utvidgningar och fördjupningar. Kraven gäller särskilt regionalpolitik, infrastruktur- och miljöpolitik samt biståndspolitik. Samtidigt har EU vid Edinburgh-mötet år 1992 beslutat om ett budgettak på 1,27 procent av BNP. Det innebär att EU:s omfördelningsåtaganden bara förutsätts kunna öka i takt med den ekonomiska tillväxten och tillskotten från nya medlemsstater.

Överstatligt beslutad omfördelning kan ses som ett federalt inslag i EU. Tidigare uppfattades den federala problemställningen i hög grad som en fråga om ställningstaganden till fördjupningar av samarbetet. Så fanns t ex. i samband med Maastrichtfördraget en omfattande diskussion om dess federala inriktning. En utvidgning till fattiga stater börjar nu visa sig innehålla en kraftig federalistisk impuls genom de ökade kraven på omfördelningar och institutionella reformer. Det gäller både den tidigare utvidgningen till Medelhavsstaterna och den nu aktuella östutvidgningen.

Omfördelningarna medför onekligen särskilda legitimitetsproblem. Omfördelning är i hög grad beroende av att det finns en folklig solidaritet vilket i sin tur förutsätter en delad identifikation. I medlemsstaterna utgör omfördelning en klassisk politisk skiljelinje mellan vänster och höger som ägnas omfattande politisk debatt och mobilisering. En långsiktig omfördelning från Europas rikare länder till de fattigare har därmed en betydande partipolitisk konfliktpotential och en ideologisk laddning. Åtminstone vad gäller den europeiska identifikationen kan konstateras att den fortfarande är en bräcklig förutsättning på det folkliga planet, såväl i Sverige som i Tyskland och Storbritannien. Det är illustrativt att den svenska debatten om medlemsavgiften i EU i hög grad handlar om att avgiften är för hög och att Sverige på olika sätt måste söka återvinna så mycket som möjligt i form av olika bidrag och EU-satsningar i Sverige. Sällan har röster höjts i debatten som sett avgiften som en positiv solidaritetshandling med fattiga folkgrupper i Grekland, Spanien, Portugal och Irland. Det är svårt att av den allmänna debatten utläsa att det idag skulle finnas en vilja att göra betydande uppoffringar för folkgrupperna i Central- och Östeuropa.

En tänkbar utgång av en ökad användning av EU som omfördelningsinstrument är att dess partipolitiska aspekter framträder tydligare och att de nya europeiska partierna kan komma att vitaliseras. Under 1997 har de socialdemokratiska partierna skördat stora triumfer i de nationella valen i Storbritannien och Frankrike. Inför 1998 års val i Tyskland känner det socialdemokratiska partiet uppenbarligen segervittring. Frågan är vilken skillnad det gör för EU om det under utvidgningsprocessen domineras av socialdemokratiska eller konservativa regeringar. En försiktig bedömning är att ett socialdemokratiskt Europa kommer att visa större benägenhet för omfördelning än vad ett konservativt eller kristdemokratiskt kan tänkas göra.

Alla stater som kan bli medlemmar är fattiga i jämförelse med de tidigare medlemmarna, men de är många. Sett ur den synvinkeln innebär utvidgningen en maktförskjutning inom unionen, om de alla skulle bli medlemmar. De tidigare fyra fattiga får sällskap med ytterligare fattiga stater och blir i en första omgång kanske nio till elva. Omräknat i röster i rådet enligt det gällande systemet innebär det att de fattigaste medlemsländerna utan vidare tillsammans förfogar över en blockerande koalition. Inget beslut kan fattas i EU som dessa stater samfällt går emot. En fortsatt utvidgning innebär ytterligare maktförskjutningar i denna riktning. Visserligen har dessa stater säkert många intressekonflikter sinsemellan, men där finns också en betydande intressegemenskap i fråga om omfördelningar mellan unionen och dess medlemmar. Ju flera de nya

medlemmarna blir desto starkare deras förhandlingsposition förutsatt att beslutsreglerna förblir oförändrade. I motsvarande grad kan en maktomfördelande utvidgning stoppas genom gällande enhällighetsbeslut i utvidgningsfrågan. En nejsägare är tillräckligt för att utestänga alla nya medlemmar.

Institutionell anpassning i ansökarländerna

Utvidgningen kan komma att bli en bricka i maktspelet mellan olika intressen i EU 15. Stora förändringar av unionens regelverk kan bli följden. Men utvidgningen kommer också att medföra förändringar av strukturen i det enskilda ansökarlandet. En utvidgning av den omfattning som nu förestår innebär inte bara påfrestningar på unionens regelverk och ideologi. Den kommer i allra hösta grad att innebära krav på anpassning inom varje enskilt land. Vad krävs av ansökarländerna i form av institutionell anpassning? Klarar de att utveckla ett fungerande flernivåstyre? Kan de bygga upp en fungerande administration? Vad krävs i form av juridisk kompetens och demokratisk förankring?

Den förändring som sker inom unionen har stor inverkan på medlemsstaternas struktur och funktion. Varje känd form av politisk beslutsordning och de hierarkier som skall vara inblandade kommer i olag. Det som varit klara befälsförhållanden inom ett system influeras av strukturer som ligger utanför den egna sfären. En region kan exempelvis ha direktkontakt med andra regioner i angelägenheter som tidigare exklusivt behandlades av nationalstaten. Det innebär att inrikespolitik som skild från internationell politik inte längre är lika självklar vare sig till innehåll eller definition. Den europeiska utvecklingen innebär en utmaning mot traditionella territoriella uppfattningar, men även mot grundläggande synsätt i den statsvetenskapliga disciplinen. Internationell politik och inrikespolitik, suveränitet och internationellt samarbete, stater och regioner är klassiska motsatspar vilka börjar framstå som föråldrade analytiska instrument[15]. Därmed framstår även de gamla teoretiska begreppen som alltför begränsade i sin räckvidd. I själva verket har en ny kategori politiska beslut sett dagens ljus som hämtar sina särdrag från inrikespolitiken och utrikespolitiken, men som har sin egen karaktär. En politik som kräver en ny teoretisk bas för att riktigt kunna analyseras. Från det inrikespolitiska fältet kommer den demokratiska traditionen med debatt och olika former av motsättningar. Aktörerna är departementen och ämbetsverken, men hit

[15] SOU 1995:131, s.12, samt Kilper, H (1997).

räknas även kommuner, landsting och länsstyrelser. De har alla sina intressen att bevaka och de blir, i takt med att regelverken tillåter det, alltmer utpräglade spelare på den internationella arenan. Det europeiska flernivåsystemet konstitueras av ett mycket stort antal aktörer, vilka genererar ett synnerligen komplext samspel mellan de olika nivåerna[16].

Det är så integrationen skapas. "När flera politiska nivåer samtidigt utövar makt över ett visst territorium uppträder krafter som verkar för integration i olika riktningar. Europa har genom integrationen tillkommit som ett nytt territorium vilket också omvandlar det traditionella samspelsmönstret mellan stat, region och kommun. Vissa krafter försöker etablera en europeisk integration, andra en nationell och åter andra en regional eller lokal integration. Det pågår många integrationsprocesser i Europa[17]. Det leder till att det förekommer olika tolkning av vad integrationen skall bestå av och vilka som skall vara inblandade i den. Det finns inte ett folk att integrera, det finns många, och genom den förestående utvidgningen kanske för många.

Ett viktigt begrepp i den moderna internationella statsvetenskapen är 'governance'. Innebörden av begreppet brukar anges till "adoption of generally binding decisions".[18] Poängen med detta anglosaxiska begrepp är att det kan kontrasteras mot 'government' vilket av hävd är knutet till statsbegreppet. Visserligen brukar 'governance' också användas i statssammanhang men den institutionella anknytningen är öppnare. Förklaringarna till förskjutningen från 'government' till 'governance' i den statsvetenskapliga litteraturen brukar anges till internationalisering [19] och funktionell differentiering. Den begreppsliga spänningen mellan 'government' och 'governance' kommer särskilt till uttryck vid olika europastudier och i olika analyser av territorialstatens förändrade karaktär. Häri ligger grunden till en ny teori om händelseutvecklingen i Europa.

Om man skall förstå EU i termer av 'government' handlar det om en räcka kategorier från ny enhetsstatsbildning, federal förbundsstat, statsförbund,

---

[16] Ström, L-I, Från Likhet till mångfald, under utgivning.

[17] SOU 1995:131, s.14.

[18]. Jfr. Jachtenfuchs, M (1997), s. 3.

[19]. Jfr. Gidlund, J (1995), Kohler-Koch, B (1996), Marks, G (1993), Mörth, U (1996), samt Risse-Kappen, T (1992).

mellanstatlig internationell organisation etc. Om det samtidigt är så att man bedömer att EU vare sig kan bli ett statsförbund eller en ny statsbildning utan befinner sig i ett sorts jämviktsläge mellan stolarna behövs nya analysinstrument.

Om man samtidigt skall förstå dagens statsbildningar i västra Europa i termer av traditionell statsrätt och statsteori blir suveränitetspoolningen inom EU svårhanterlig. I denna situation har empiriska studier av EU:s levande författning visat en institutionell komplexitet utan motstycke. Detta stora förhandlingssystem har utvecklat en gränsöverskridande politisk process med en mångfald aktörer som vid sidan av staterna även består av företag, organisationer, regioner, kommuner etc. Här finns omfattande studier av policynätverk och policygemenskaper som viktiga utgångspunkter för förståelsen av den nya politiska ordningen. Strukturfonderna och kommissionen utgör ett nav i detta flernivåstyre som växt fram under särskilt det senaste decenniet och som bland annat inneburit en växande subnationell lobbyverksamhet i Bryssel och ett regionalt alliansbyggande över gränserna som torde sakna historiskt motstycke.

Det är nästan omöjligt att föreställa sig hur de nya regionala aktörerna från Central- och Östeuropa kommer att agera och vilka mål och allianser som blir aktuella. Det enda som torde stå klart är att ett utvidgat EU i sanning blir ett nytt Europa.

Regionalpolitiken i nationalstaterna har bidragit till att stärka styrmekanismerna i regionerna och detta har i sin tur bidragit till att uppmuntra lokala mobiliseringskrafter. Från början var detta inte medtaget i beräkningarna, utan idén var snarast att regioner och lokalsamhällen skulle delta som hjälpleverantörer och mottagare av de bidrag staten kunde distribuera. Genom att denna form av top-down politik genomfördes systematiskt via förhandlingar med lokala och regionala intressen kom hela processen att bli starkt politiserad. Precis som händelseutvecklingen kom att bli inom nationalstaterna har den också blivit inom EU:s regionalpolitik. Hela processen politiseras och drar igång lokala mobiliseringskrafter som ingen vet vart de styr. Genom att den europeiska politiken dessutom inför starka såväl fiskala som monetära regler, vilka kan få negativa effekter för svaga regioner, kan hela processen leda till att legitimiteten för politikområdet ställs ifråga[20].

---

[20] Keating, M (1995).

Hur kan medlemskapet komma att påverka den lokala och regionala demokratin i ansökarländerna? Den första reflektionen är hur pass lite kommissionen har att säga om det demokratiska problemet i allmänhet och den regionala och lokala demokratin i synnerhet. Hur är det exempelvis möjligt att applicera begreppet 'stabila' politiska institutioner i stater som befinner sig i en transitionsfas under 1990-talet efter Sovjetunionens sönderfall? Stabilitet i demokratiska sammanhang kan knappast avgöras genom att studera huruvida de första valen gått rätt till och om regeringar har avgått i god demokratisk ordning efter valförlust. En sådan bedömning måste grundas på en längre tidsperiod än några år. Det innebär att varje bedömning som nu görs av ansökarländernas politiska institutioner vilar på ett betydande mått av gissningar och förtroende eller misstroende för aktuella regimer.

I kommissionens analys av ansökarländerna fäster man stor vikt vid det nationella demokratiska systemet och statsförvaltningen. Med hänsyn till att en betydande del av EU:s stöd avser subnationella miljöer är det egendomligt att man av allt att döma inte intresserat sig mer för tillståndet i de regionala och lokala strukturerna. En viktig del av övergången från kommunism till demokrati och marknadsekonomi har bestått i reformering av den offentliga förvaltningen och utvecklandet av lokal självstyrelse. En undersökning av femton postkommunistiska stater visar att det har skett en dramatisk omvandling på det lokala planet; det finns numera mer än 58.000 kommuner med i genomsnitt 5.719 invånare. Variationen är stor. När det gäller invånarantal finns det högsta medelvärdet i Litauen (66.000) och det lägsta i Tjeckien (1.600).[21] Det finns en påtaglig heterogenitet, men också en institutionell instabilitet på de regionala planen i ansökarländerna. Demokratin synes vila på bräcklig grund, då deltagandet i exempelvis de ungerska lokalvalen 1994 låg på 34 procent av valmanskåren. Ungern anses ha den kanske starkaste och modernaste formen av lokalt självstyre bland ansökarländerna.

För att utvidgningen skall lyckas kommer det att krävas goda politiska institutioner på såväl central som regional och lokal nivå. Det politiska system som växer fram i Europa idag är starkt präglat av flera nivåer plus en blandning av privata och offentliga aktörer. Det kräver oerhört hög kompetens för att klara den mångfald av intressen som möts på arenan. Ju förr både den privata och offentliga sektorn kan komma i nivå med vad som finns inom EU 15 ju större är chansen att välståndet skall spridas i de

[21]. Jfr. Elander, I (1997).

nu aktuella ansökarländerna. Gamla auktoritära och antidemokratiska dimstråk som dröjer sig kvar hindrar sikten mot framtiden. För att det gränsöverskridande regionala samarbetet skall kunna utvecklas exempelvis kring Östersjön är det av betydande vikt att det sker regionala och lokala självstyrelsereformer i ansökarländerna. Denna fråga behöver aktualiseras tydligt under de fortsatta förhandlingarna om EU-medlemskap.

Ett minst lika svårbemästrat problem som den lokala demokratin är förhållandena inom administrationen. I den processen måste alla tänkbara resurser sättas in. Det finns här utrymme för ett omfattande faddersystem där institutioner och företag i sina egna organisationer kan träna ett antal personer per år från ansökarländerna. Det skulle genom universitet och högskolor, offentliga myndigheter och privata företag och organisationer kunna bli till en helt ny bas för den framtida utvecklingen. På det sätt som skett i östra Tyskland skulle därmed flera smärtsamma steg i utvecklingsprocessen avsevärt kunna förkortas. Den mångfald initiativ som idag förekommer borde inrikta sina krafter på kompetens och attitydförändringar i en samordning som respektive länder kan göra på bilateral basis. Även demokratin är i högsta grad en utbildnings- och kompetensfråga och utan den ingen hållbar förändring. Det transformerade Central- och Östeuropa kan bedömas som önskvärt, kanske nödvändigt, ur europeisk synpunkt efter murens fall med helt nya möjligheter att utveckla säkerhet, välfärd och demokrati på hela kontinenten. Men en nödvändig transformation får inte ske på ett sådant sätt att medborgarna känner sig ensidigt informerade eller manipulerade.

Regionalpolitiska kostnader

En utvidgning kommer att påverka unionens regelverk och dess tillämpning. Vidare kommer såväl struktur som funktion i varje nytt medlemsland att påverkas. Ytterligare en fråga är: vad kommer det att kosta?

Budgeten har varit en betydande konfliktkälla inom gemenskapen. Strävandena har varit att skapa en trygg ekonomisk bas för organisationen. Två budgetreformer 1970 och 1975 innebar att gemenskaperna skulle finansieras genom tre intäktskällor: tullavgifter, jordbruksavgifter och upp till en procent av momsskattebasen. Mellan 1979 och 1984 befann sig gemenskapen i en uppslitande motsättning om Storbritanniens bidrag eftersom britterna hävdade att 1970 års budgetreform, som tillkommit före Storbritanniens medlemskap, var utformad på ett sådant sätt att den missgynnade dem. Så följde en lång strid om budgeten vilken resulterade i en uppgörelse om en höjd nivå för uttaget av momsskattebasen och en

långsiktig mekanism för att begränsa engelsmännens bidrag. För kommissionen var britternas agerande olyckligt eftersom det förde upp till ytan medlemsstaternas strävan att uppnå *juste retour*, dvs att få ett återflöde av pengar av ungefär samma storlek som inbetalningarna. Ett växande bekymmer idag är att Tyskland börjat diskutera sin roll som finansiär. Så sent som den 9 augusti 1997 hävdade den tyske finansministern Theo Waigel i en intervju i tidskriften *Der Spiegel* att Tysklands årliga bidrag till EU måste minskas med ungefär en tredjedel (motsvarande 30 miljarder svenska kronor) mot bakgrund av den statsfinansiella situationen. För att sätta kraft bakom orden, som strider mot ingångna avtal, hotade Waigel att blockera stöden till ekonomiskt fattiga regioner i Europa om kravet inte tillgodoses. En lärdom av britternas långa kamp för att minska sina bidrag är att EU kan hamna i en utdragen handlingsförlamning i en situation där man samtidigt skall genomföra EMU- och utvidgningsprocesserna. Den svenska regeringen har intagit hållningen att försöka minska uttaget av den svenska avgiften, vilken planeras blir 20 miljarder kommande budgetår. Bidragen från EU beräknas ge 10,98 miljarder[22].

Kostnaderna för strukturfonderna har fyrfaldigats sedan 1988. Vad kommer en utvidgning av EU 15 till ytterligare 5-10 tidigare öststater att kosta regionalpolitiskt? Kommissionens svar, som ges i Agenda 2000, är att EU:s budget för omfördelning via strukturfonderna och sammanhållningsfonden kommer att öka från nivån 200 miljarder ecu för perioden 1993–99 till hela 275 miljarder för 2000–2006. Inom denna ram föreslås att 45 miljarder ecu, dvs en sjättedel, öronmärks för nya medlemsstater, inklusive 7 miljarder ecu i särskilda stöd före det formella medlemskapet. Ökningen av budgetramen beror på att EU hittills inte använt hela utrymmet upp till budgettaket om 1.27% av totala BNP, att kommissionen föreslår stora förändringar i nuvarande budgetstruktur, särskilt ifråga om CAP och strukturfonderna samt att den gör vissa antaganden om den fortsatta ekonomiska utvecklingen i Europa.

Hur realistisk är kommissionens kalkyl och med vad kan egentligen en adekvat jämförelse göras? Utredningens bedömning är att det endast finns en jämförbar händelse och det är DDR:s inlemmande i Förbundsrepubliken. Förbundskansler Helmut Kohl och den tyska regeringen hävdade att enandet inte skulle bli kostsamt och att skatterna inte skulle behöva höjas för att klara integrationen. Hösten 1996 nåddes den ackumulerade nivån av statliga överföringar från västra Tyskland till

[22] Prop. 1997-98:1.

det forna DDR den hissnande bruttosumman 1.000 miljarder DM och netto 750 miljarder DM. Som högst uppgick överföringarna till 185 miljarder DM under år 1995. Dessa transfereringar svarar nu för mer än 5% av BNP i västra Tyskland och har naturligtvis medfört betydande skattehöjningar och en särskild solidaritetsskatt.[23] Det kan vara värt att notera att DDR endast hade 17 miljoner invånare medan ansökarländerna har 100.

Ett speciellt problem vid bedömningen av kommissionens kalkyl är att den baseras på en rad antaganden om framtiden som inte nu kan prövas. Kommissionen föreslår efter en ingående prövning att fem stater erbjuds medlemskapsförhandlingar i en första omgång: Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern förutom Cypern som tidigare inbjudits. Övriga ansökarländer skall årligen följas upp och individuellt inleda medlemskapsförhandlingar när de anses uppfylla de tre kriterier som fastställdes vid rådets möte i Köpenhamn år 1993: 1) stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstat, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter, b) förekomst av en fungerande marknadsekonomi, liksom förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna i unionen samt c) förmåga att åta sig medlemskapets skyldigheter inbegripet anslutning till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union. Det återstår emellertid att se vilka beslut som rådet och parlamentet kommer att fatta i frågan. Vad händer med kalkylen om antalet stater i första omgången utökas till sju eller reduceras till tre? Ett annat antagande är att ansökarländerna har en begränsad absorbtionsförmåga av stöd utifrån, dvs när stödet överstiger en viss nivå avtar nyttan av ytterligare medel. Sådana begränsningar har att göra med antalet projekt som föreligger, dvs idérikedomen men också med den administrativa kapaciteten i dessa stater. Även avancerade stater kan ha svårt att absorbera EU-stödet vilket framgår av att exempelvis EU-12 inte kunde utnyttja mer än 70% av det tillgängliga stödet från strukturfonderna under år 1994. I de gamla öststaterna befinner sig förvaltningen fortfarande i en transitionsfas, som framgått, och kapaciteten att hantera många utvecklingsprojekt är mycket begränsad. Här föreligger en klar skillnad mot situationen i gamla DDR vid enandet med Västtyskland eftersom den effektiva västtyska administrationen kunde leda moderniseringen och transitionen. Den möjligheten är inte konstitutionellt öppen för EU, vilken inte heller har administrativ kapacitet för uppgiften. I stället görs jämförelser med absorbtionsförmågan hos utvecklingsländer och med de fattigaste av EU:s

---

[23]. Bundesregierung internet-information (1997), DM 1,000 billion for reconstruction of eastern Germany.

nuvarande medlemsstater. I Agenda 2000 anges ett tak för stödet till ett enskilt land genom strukturfonderna och sammanhållningsfonden, nämligen 4% av dess BNP.

Ofta används transfereringarna till Grekland som jämförelseobjekt. Där beräknas utbetalningarna från strukturfonderna uppgå till summan 400 ecu per person mot slutet av seklet.[24] Om jämförelsen istället görs med forna DDR hamnar transfereringsnivån på storleksklassen tio gånger högre per capita. År 1991 uppgick BNP i forna DDR till 91.5 miljarder ecu samtidigt som betydligt mer än halva detta belopp transfererades från västra Tyskland.[25] Ändå kan man knappast hävda att invånarna i östra Tyskland tycker att det görs för mycket eller att insatserna är tillräckliga, tvärtom! Det finns därför skäl att betvivla realismen bakom resonemanget om begränsad absorbtionsförmåga.

Även om alla nya medlemmar blir nettobidragstagare så kommer de att betala medlemsavgifter; det finns därmed en intäktskälla för EU vid utvidgningen. För att bedöma dessa nya intäkter måste bestämda antaganden göras om den ekonomiska utvecklingen under den närmaste femårsperioden. Den allmänna föreställningen är att tillväxten kommer att bli större i ansökarländerna (+4% per år) än i EU 15 (+ 2,5% per år) under perioden 2000–2006. Det aktuella stora välfärdsavståndet förväntas således minska i framtiden och därmed ge större direkta intäkter till EU. I återuppbyggnaden av ansökarländernas infrastruktur och produktionskapacitet kommer näringslivet i Europa att finna intressanta affärsmöjligheter, vilket ger en indirekt stimulans och intäkter inom EU 15.

En känslig effekt av utvidgningen är att EU:s genomsnittliga BNP per capita minskar, vilket med bibehållna regler ger besparingseffekter i de nuvarande regionalpolitiska programmen. Med dagens regler skulle 45 miljoner invånare förlora rätten till EU-bidrag om denna nivåsänkning nu genomfördes. Stor förlorare blir sannolikt Irland som haft en gynnsam ekonomisk utveckling under senare år och därför kan komma att hamna ovanför strecket för såväl stöd från sammanhållningsfonden som mål 1-stöd från strukturfonderna.[26] I de vitböcker som tagits fram av regeringarna

---

[24]. Jfr. även Rabinowicz, E (1996), s. 130f.

[25]. Jfr. European Commission, 1996. The spatial consequencies of the integration of the new German Länder into the Community.

[26]. Begg, I (1996).

i de fyra fattigaste länderna inom EU inför IGC framkommer en påtaglig oro över att tillkomsten av nya och ännu fattigare medlemsstater kan minska flödet av stödpengar. Den spanska regeringen motsatte sig exempelvis nedskärningar inom de nuvarande programmen och förordade tillförsel av ytterligare resurser till regionalpolitiken och sammanhållningsfonden. Den italienska regeringen varnade för att utvidgningen kan minska EU-intresset bland Medelhavsländerna. Kommissionen har emellertid i Agenda 2000 valt att föreslå en reformering av stödstrukturen och att 75%-regeln kvarstår oförändrad. Behovet av stöd i de nya medlemsstaterna kan väntas bli långvarigt. Om ansökarländerna får en dubbelt så snabb tillväxt som EU 15 kan det ta 30-40 år innan de når upp till 75%-nivån av EU:s genomsnittsliga BNP per capita.[27]

I framtiden anser kommissionen att antalet gemenskapsinitiativ skall minska och andelen EU-medborgare som lever i de olika stödområden skall reduceras från det nuvarande 51%-läget till en nivå i intervallet 35-40%. Antalet mål begränsas till enbart tre och nyckelordet är koncentration till mindre geografiska områden och färre ändamål:

Mål 1 omfattar 2/3 av strukturfonderna och skall riktas till mindre utvecklade regioner med en BNP per capita som är lägre än 75% av genomsnittet i EU. De regioner som inte längre blir berättigade till stöd i den nya ordningen föreslås erhålla ett utfasningsstöd under en begränsad tid. I Mål 1 ingår även det nuvarande Mål 6 vilket föreslås finnas kvar som ett specialarrangemang i ungefär oförändrad omfattning.

Mål 2 riktas till regioner utsatta för radikal strukturomvandling inom industri, service, fiske eller jordbruk. Här föreslås en mer koncentrerad geografisk insats jämfört med nuvarande mål 2 och 5b. Även här tänker sig kommissionen ett utfasningsstöd under en viss period.

Mål 3 ges till regioner som inte omfattas av mål 1 eller 2 och där medlemsstaterna vill utveckla utbildning, omskolning och arbetsmarknadsinsatser.

När det gäller sammanhållningsfonden föreslås att den får finnas kvar och även fortsättningsvis skall vara landspecifik (det kan diskuteras om det är riktigt att ta med sammanhållningsfonden i EU:s regionalpolitik, men så görs i regel inom EU). Anledningen torde vara att de berörda staterna har en så allmänt svag ekonomi att hela det nationella systemet av regioner kan

---

[27]. Jfr. Baldwin, R E (1994), s. 10.

anses behöva stärkas. Skulle medlen i stället kanaliseras via strukturfonderna skulle det måhända vara svårt att få samma önskade träffbild genom att ändra stödreglerna eftersom det troligen skulle ske ett "överspill" till andra delar av kontinenten.

Ett särskilt problem i sammanhanget är EU:s additionalitetsprincip, dvs att EU inte ger full kostnadstäckning utan förutsätter medfinansiering ofta till 50% av andra partners. Grundtanken är att strukturfonderna inte skall ersätta medlemsstaternas regionalpolitiska insatser utan komplettera dem. Risken bedömdes överhängande att de nya resurserna annars skulle användas för att fasa ut de nationella regionalpolitiska medlen. Undantaget är sammanhållningsfonden som har betydligt lägre krav på samfinansiering än strukturfonderna. I de fattiga ansökarländerna utgör additionalitetsprincipen en viktig restriktion för möjligheten att ta emot stöd. De medfinansieringskrav som ställs för att stödberättigade områden ska få del av medlen från strukturfonderna skapar en begränsning på stödens storlek. Ibland dagens medlemmar har exempelvis Spanien och Irland endast 40 procent av tillåten eller möjlig nivå på grund av avsaknad av egna resurser. I Belgien och Tyskland däremot ligger siffran på 70 procent. Detta leder till att de fördelar som fattiga länder skall få inte kan uppfyllas. En stor del av det regionala stödet går därför till två länder i huvudsak, Tyskland och Italien. De har resurser till att fullt ut uppfylla kraven på medfinansiering. Det totala stödet per person i de fattigaste länderna inom EU 15 uppgår till mellan 6 och 30 procent av den italienska nivån[28]. Lobbyisterna kan till och med bli så framgångsrika i jakten på EU-medel att det inte finns motfinansiering. En generell tendens är att medlemsstaterna använder sin tidigare nationella regionalpolitiska budgetram för att finansiera partnerskapet i strukturfondsprogrammen. Det medför att regionalpolitiken europeiseras betydligt snabbare än som framkommer av tillväxten i strukturfonderna. Fortfarande är emellertid omfattningen av den nationella regionalpolitiken i medlemsstaterna i storleksklassen tre till fyra gånger större än EU:s.

Europaparlamentets budgetkommitté arrangerade i maj 1996 en offentlig utfrågning om finansieringen av utvidgningen. Den förre polske finansministern Lewandowski hävdade att Polen visserligen skulle vara kvalificerat för stöd från strukturfonderna, men skulle ha problem med att ta emot pengarna om inte reglerna ändrades. Mot denna bakgrund var

---

[28] Europeiska unionen (1997), Första rapporten om ekonomisk och social sammanhållning.

Polen enligt Lewandowski mer intresserat av stöd från sammanhållningsfonden, av det skälet att kravet på medfinansiering sannolikt blir begränsat till 15%, än av stöd från strukturfonderna.[29] Under senare år har det ibland framförts förslag om att ansökarländerna skulle befrias från detta krav och kunna påräkna full kostnadstäckning av programmen. I kommissionens Agenda 2000 vill man emellertid inte ha någon sådan särbehandling av de potentiella nya medlemmarna utan synsättet är att EU:s regelsystem skall gälla för alla.

Traditionellt dominerades EG:s budget av CAP. Framväxten av EU:s regionalpolitik har inneburit en relativ minskning av CAP till förmån för satsningar på strukturfonderna. Det finns således en förskjutning från jordbruks- till regionalpolitik. Redan i samband med införandet av Enhetsakten var det tydligt att Medelhavsländerna föredrog satsningar på regionalpolitik framför jordbrukspolitik.[30] I Agenda 2000 bedömer kommissionen att det framtida CAP kan rymmas under det fastställda budgettaket som bl a innebär att dess kostnader inte får stiga mer än motsvarande 0.74% av BNP-ökningen i medlemsstaterna. Detta tak kan knappast betecknas som någon egentlig nedskärning, inte minst som jordbrukspolitiken fortsatt att expandera i fasta priser sedan införandet av budgettaket.

Sammanfattande diskussion utifrån olika scenarier.

Det är omöjligt att fullt ut bedöma budgetära och andra effekter av en utvidgning. Försök har gjorts för att kvantifiera regionalpolitiska kostnader och intäkter, men träffsäkerheten kan ifrågasättas. I följande avsnitt diskuteras därför effekterna utifrån tre olika scenarier: Utvidgning utan förändrad regionalpolitik, utvidgning med en gradvis förändrad regionalpolitik och utvidgning med en kraftigt reformerad politik. Alternativen är inte varandras motsatser. Utvecklingen kan mycket väl ta vändningen att alla tre varianterna blir verklighet genom att processen startar i nuläget och sedan via måttliga förändringar leder fram till mer genomgripande förändringar. Medlemsländerna är inblandade i en fortgående process som karaktäriseras mera av stegvis förändring än tvära kast. Kontrasten mellan alternativen blir därför inte så knivskarp som direktiven kan ge intryck av.

---

[29]. *Together in Europe*, Nummer 89, 15 maj 1996, European Union Newsletter for Central Europe.

[30]. Jfr. Allen, D (1996), s. 229.

Scenario 1: Utvidgning utan förändringar

De politiska allianser, kanaler för inflytande och praktisk politik som har utvecklats kring EU:s regional- och strukturpolitik är informella och löst sammanhållna. Styrkan i dessa svaga länkar har hunnit bli avsevärd inom ramen för EU 15.[31] Om ett policy-nätverk utsätts för störningar utifrån kan svagheten i länkarna mellan aktörerna snabbt förvandlas till en svaghet i ordets alla bemärkelser. Tillförs ytterligare aktörer till ett relativt väletablerat policy-nätverk får det konsekvenser för en inarbetad rollfördelning. Inför utsikterna att släppa in 5-11 nya stater så mångdubblas antalet. Förutsägbarheten minskar och den policy-gemenskap som växt fram sätts på allvarligt prov.

Den triangelrelation som uppstått mellan EU-kommissionen, nationella regeringar och enskilda regioner och kommuner har givit upphov till nya kontakter, vars kännetecken är ökade förbindelser mellan EU-kommissionen och regionala aktörer samt i form av lobbying med direkt representation i Bryssel. Förklaringen ligger i:

1) Fördubblingen av strukturfonderna 1988 som ökat resursberoendet och blivit ett kitt i policy-nätverken

2) Den reformerade processen i samband med framtagandet av ramprogrammen, CSF, som bäddat för regionala aktörer och givit dem en större roll gentemot de nationella regeringarna i sina respektive hemländer

Men genom den komplexitet nätverken uppvisar är det inte enkelt att göra sig gällande inom dem. Risken finns att nytillkomna aktörer varken förmår göra något åt de problem de söker lösningar på och heller inte förmår spela någon nämnvärd roll inom ramen för de policynätverk som finns etablerade. Följden blir att den gemenskap som tidigare framstod som en integrationsbefrämjande faktor istället blir ett hinder för utvidgning.

Med detta i bakhuvudet förefaller det som om de principer som gäller för tilldelning ur EU:s sammanhållningsfond ligger mer i linje med de Öst- och Centraleuropeiska regeringarnas önskningar. Det vill säga någon form av särlösning. Denna slutsats understöds av att huvudmottagarna av strukturfonderna i EU 15; Portugal, Spanien, Italien, Grekland och Irland aktivt verkat för sammanhållningsfondens tillkomst utifrån lite olika utgångspunkter. Portugal, Grekland och Irland har å ena sidan svaga

---

[31] Kohler-Koch, B (1996).

subnationella institutioner och har inte varit särskilt villiga att bygga upp sådana. Spanien och Italien har båda fått erfara regionalism inom sina gränser och har numera konstitutionellt starka regioner. I de båda sistnämnda fallen vore det önskvärt att återta något av kontrollen över det inflytande regionala aktörer haft tillfälle att utveckla under skydd av ramprogrammen, CSF. Utgångsläget i Central- och Östeuropa är att medan den kommunala nivån börjar växa fram relativt snabbt ser etablerandet av en regional nivå ut att gå långsammare.

En utvidgning utan förändringar framstår som ett mycket kostsamt, sannolikt ett alltför kostsamt alternativ, särskilt för de länder som är nettobidragstagare till EU:s budget. Inte bara i termer av pengar utan även i institutionellt perspektiv. Under oförändrade beslutsregler är det inga som helst svårigheter för en grupp av fattiga länder att bilda en blockerande koalition. Det är emellertid inte troligt att nettobidragstagare utan vidare skulle avstå från förmåner de redan har varför framtida konflikter av den typen inte kan uteslutas. För ansökarstaterna vore det naturligtvis önskvärt att få till stånd samma förmånliga ställning som de fattigaste staterna i EU idag har, vilket är helt orealistiskt eftersom det skulle göra hela Central- och Östeuropa till stödområde.

Om kostnaderna beräknas utifrån storleken på strukturfonderna 1999 skulle kostnaderna stiga från 28.4 miljarder till 42.2 miljarder ecu om de nya medlemmarna skulle få samma stöd som Grekland och Portugal beräknas ha vid den tidpunkten. Enligt nuvarande kriterier skulle det berättiga Bulgarien i det ena extremfallet att få medel från regional- och strukturfonderna motsvarande 39 procent av BNP, medan motsvarande siffra för Slovenien, det rikaste landet, uppskattas till 6.7 procent. I båda fallen överstiger resursöverföringarna det föreslagna taket på maximalt 4 procent av BNP.[32] Totalt sett sjunker BNP inom EU när nya fattiga medlemmar kommer in, vilket i praktiken kan föra med sig att de regioner som idag får stöd inte skulle vara berättigade till det. Särskilt kännbart blir det för regioner som beviljas stöd under regional- och strukturpolitikens mål 1. Även med denna restriktion beräknas kostnaderna för utvidgning uppgå till cirka 8.5 miljarder ecu.

Scenariots trovärdighet minskar också av ett annat skäl. Samtidigt som de stora länderna har mest att tjäna på en utvidgning är det också de som är mest angelägna att åstadkomma fördjupning. Det är inte troligt att nettobidragsgivare frivilligt skulle driva frågan om utvidgning med sådan

---

[32] Jfr. Grabbe, H & K Hughes (1997), sid. 40.

emfas att de bortser från beslutsmässigheten inom EU. Det ligger inte heller i Sveriges intresse. För Sverige som liten nation är det angeläget att de transaktionskostnader som EU:s komplexitet ger upphov till reduceras genom att antalet EU-institutioner och antalet spelregler minskar.

Genom att beslutet om utvidgning ligger i händerna på ministerrådet är det som tidigare bäddat för sidobetalningar för att undvika problem och dokumenterade svårigheter att hantera frågor om Europas framtida arkitektur. I medlemsförhandlingarna är det därför troligt att de stora staterna kommer att kräva något i utbyte mot att släppa in nya medlemmar, sannolikt i form av steg i riktning mot fördjupning. Vad som främst talar mot en sådan utveckling är att den tysk-franska axeln som varit så tongivande inom ramen för EU numera har försvagats. Axeln riskerar att försvagas ytterligare till följd av en utvidgning. Å andra sidan ger det skäl att förstärka den före nästa utvidgning. Enligt tidsplanen skall EMU bli verklighet redan 1999. Bland annat av denna orsak har unionen hittills inte varit intresserad att ta emot fler än sex stater; Cypern, Estland, Polen, Tjeckien, Ungern och Slovenien. En större utvidgning i denna fas skulle innebära att den inarbetade struktur, de interaktions- och koalitionsmönster som uppstått inte skulle stå att känna igen. Mot den bakgrunden finns det ingen anledning att tumma på inträdeskraven till EU.

Så länge EU talar med en röst dikterar det villkoren för Europas framtida utveckling, bland annat på grund av bristen på alternativ. NATO:s planer på utvidgning förbättrar snarast förutsättningarna för att EU skall behålla bilden av sig själv som den viktigaste integrationsbefrämjande kraften i Europa. Det gör att EU kan behålla sin ställning som dynamisk och anpassningsbar utan att ta på sig någon ökad säkerhetspolitisk roll. Först om det blir en för stor grupp av länder som aspirerar på EU-medlemskap och inte får det och samtidigt förnekas inträde i NATO sätts EU:s-integrationskraft på prov. Ställd inför riskerna som följer med fragmentering framstår valet som relativt lätt. Trots detta kommer säkert oviljan att koppla samman policy- och budgetfrågor med institutionella frågor att vara lika stor som tidigare. Skälet är att de stora länderna riskerar att förlora sin särställning om maktbalansen inom EU ändras på ett radikalt sätt. Detta talar för att EU-kommissionens prioritering av en mindre grupp stater får ökat stöd. Utvidgning, men inte alla på en gång. Det är de stora staternas perspektiv.

På denna punkt förefaller Sverige ha mer gemensamt med de stora staterna än med ansökarländerna för att kunna behålla sin nuvarande röststyrka i ministerrådet, representationen i kommissionen, samt nuvarande antal platser i EU-parlamentet. De uttalade ambitionerna från Sveriges sida att

verka som talesman inom EU för Baltikums sak förenar visionen om Europeisk integration med solidaritet och förstärkande av kulturella och ekonomiska band österut. Det som skiljer Sverige från de större länderna i EU på denna punkt är att aktiviteten i diskussionerna beträffande utvidgning inte motsvaras av samma engagemang för en fördjupning. Sker en utvidgning minskar Sveriges förutsättningar för att behålla olika former av stöd. Sverige kan vinna på en utvidgning med nuvarande regler för struktur- och regionalpolitiken genom att flera stater kan bli med som ur säkerhetspolitisk synpunkt är viktiga för stabiliteten i Östersjöområdet och resten av Europa. Dessutom blir det en ökning av handelsutbytet över Östersjön. Men mitt i allt detta borde kanske större tonvikt ligga på det medmänskliga ansvar vi har för folk som levt under svårare omständigheter än vi själva. Vad det skall kosta i reda pengar har aldrig ställts på sin spets. Solidariteten har dock ett pris.

Scenario 2: Gradvis förändring

Då ansökarstaterna i genomsnitt har en betydligt lägre levnadsstandard än de nuvarande medlemmarna förhandlar EU utifrån en ekonomisk styrkeposition. Kriterierna för att EU skall acceptera nya medlemmar är redan fastställda och det är upp till medlemmarna att införliva EU:s regelverk med praxis. Reglerna inom EU är normgivande för de som önskar bli medlemmar. Samtidigt som regelverket griper in och förändrar lagar så har det en stabiliserande verkan. Ju mer EU:s politik fått en inriktning mot positiv integration, det vill säga aktiva åtgärder för att ta itu med interna problem, desto mer krav ställs på att förhållandena inom unionen är homogena. Politiken borde därför inriktas på långsiktiga mål snarare än kortsiktiga sidobetalningar. Det talar för gradvisa förändringar.

Olika former av särlösningar förutsätter diskriminering på andra områden, vilket förutsätter att olika regler gäller. Risken är att det leder till fragmentering om det uppstår för stora skillnader i integrationstakten. Det mesta talar för att infasningen tar formen av förberedelser innan medlemskap. Innebörden är att gränshindren successivt minskas som ett led i förberedelserna och att EU:s regional- och strukturpolitik stöps om inom EU 15 under tiden för att bättre passa en större gemenskap. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter finns det inga skäl att tro att de interna reformerna kommer att ske snabbt. Kommissionären ansvarig för regionalpolitik Wulf-Mathies har noterat att en utvidgning utan politiska garantier för att utjämningspolitiken fortsätter i de fattigaste länderna inom EU 15 varken är socialt försvarbart eller politiskt tänkbart.

Eftersom regleringen inom EU redan fått sin utformning under 40-års tid blir det svårt att genomföra mera genomgripande revisioner. Det talar för ett scenario med gradvis förändring snarare än ett plötsligt genombrott. Gradvis förändring av regional- och strukturpolitiken ställer krav på både in- och utfasning, men det behövs en tidtabell innan de nya länderna kan få full tillgång till fonderna. Genom att dra tillbaka stödet till regioner i ganska långsam takt minskar risken för hårt motstånd från Medelhavsländerna och Irland.

Infasning har, som framgår av Agenda 2000, till syfte att vänja ansökarländerna vid krav som kommer att ställas på dem inom den inre marknaden. Det gäller i första hand konkurrensregler, antitrustregler, avreglering och regler för statsstöd. En ansenlig summa pengar avsätts till förberedelserna, men den är inte avsedd att bli permanent. På sikt planerar EU-kommissionen att skilja mellan finansieringen av den redan etablerade regional- och strukturpolitiken och kostnader för infasningen av de Öst- och Centraleuropeiska länderna. Det är en bra metod om man vill reducera kostnaderna för anslutning på kort sikt, men det duger knappast på lång eller ens på medellång sikt eftersom det för med sig att EU integrerar i olika hastighet med överdriven tro på att processen kan bemästras politiskt. Positiv integration befäster EU:s externa gränser. I kombination med stora resursöverföringar till en avgränsad grupp länder som håller på att förbereda sig framstår det som ett kostsamt alternativ. Det strider mot principen om likabehandling. Slutsatsen av resonemanget är att processen väsentligt underlättas om Europaavtalen följs upp av frihandel inom de sektorer som gagnar utvecklingen i ansökarländerna.

Specialdestinerade program som PHARE och TACIS har redan prövats under ett par års tid i enlighet med denna metod. Men med tanke på behoven och de växande förväntningarna bland de omkring 100 miljoner medborgare som berörs är det ingen permanent lösning. Om det resulterar i en omfattande överföring av resurser till ett stort antal länder riskerar det att undergräva sammanhållningen inom unionen. Stora omfördelningar byggs in i systemet, institutionaliseras och tas så småningom för givna. Det sker en tillvänjning som placerar medlemsstater i olika divisioner. I värsta fall uppstår ett EU som integreras i olika hastighet utan att det varit planerat. Om de förväntat dynamiska effekterna av den inre marknaden uteblir och EMU-projektet förlorar sin trovärdighet så framträder dragkampen om EU:s resurser tydligare än någonsin som ett nollsummespel. En sådan utveckling riskerar att leda till stagnation. Den enes vinst uppfattas som den andres förlust i en dragkamp om resurser. Det är därför nödvändigt att nästa budgetbeslut 1999, klarar att räkna hem kostnadsfördelningen för den kommande utvidgningen.

Den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, utgör ett avskräckande exempel. Dess historik är exakt den EU borde undvika för strukturpolitiken. CAP har under 20-års tid varit en stötesten i samband med utvidgningar Den är inbyggd i systemet som en obligatorisk budgetutgift vars nivå ligger fast och inte kan rubbas av parlamentet. Romfördragets artikel 39 garanterar en gemensam inkomstnorm som gäller hela EU-området, oavsett nationella förhållanden, till exempelvis andra gruppers inkomstnivå.[33] Ett sätt att göra CAP mer flexibelt är att minska dess betydelse till förmån för en mer anpassningsbar politik. Regional- och strukturpolitiken har tidigare fyllt ett sådant behov i samband med både utvidgningar och fördjupningar. I jämförelse har principerna för regional- och strukturpolitiken varit långt mer föränderliga. CAP däremot har främst gynnat ursprungsmedlemmarna, främst Frankrike och Tyskland. För nya medlemmar framstår jordbrukspolitiken som lika ofördelaktig för stater med stor jordbrukssektor (i exempelvis Polen är närmare 30 procent sysselsatta inom jordbrukssektorn) som för dem som har tyngdpunkten i andra näringsgrenar.

Risken är att gradvisa förändringar ofrivilligt byggs in i systemet och skapar mönster och policy-nätverk som blir svåra att förändra. Att minska de regionalpolitiska ambitionerna till förmån för öronmärkta resurser till nya medlemmar utmanar på allvar etablerade rutiner. I Central- och Östeuropa har förhandslöftet om medlemskap, som gavs 1993, fungerat som en motor för reformarbetet. EU:s medlemsstater bör inte underskatta betydelsen av denna dynamik. Finns det en önskan att på allvar påverka Europas framtida utveckling måste EU infria utställda löften.

Erfarenheterna från de fyra tidigare utvidgningarna visar att EU föredragit att skjuta på de institutionella lösningarna och de därmed sammanhängande budgetfrågorna. Budgetfrågorna sysselsatte EU under en tioårsperiod efter den första utvidgningen 1973. Integrationsprocessen återfick inte sin dynamik förrän under 1980-talets andra hälft. Den lösning som nu förordats av EU-kommissionen innebär att det sätts upp en tidtabell för både in- och utfasning som håller. Men sådana tidsplaner sätts på spel i stort sett varje gång som regeringar sätter sig vid förhandlingsbordet. Stater står inte alltid fast vid sina utfästelser när förhandlingarna hårdnar. I brist på skriven konstitution är det oundvikligt att regeringskonferenser fortsätter att ge sidobetalningar och komplicerade paketlösningar. Gradvisa förändringar riskerar att skjuta problemen på framtiden.

---

[33] Rabinowicz, E (1996).

I samband med tidigare utvidgningar har det, med undantag för den senaste, gått lång tid mellan upprättandet av tullfrihet och medlemskap. Nu krävs ett snabbare förfarande. Förändringstakten i ekonomin är betydligt långsammare än det tidsperspektiv politikerna överblickar. Bedömare menar att det kan ta 25 år för somliga ansökarländer att klara medlemskap.[34] Politiskt är det svårt att vänta så länge. De stora kraven på ekonomisk omställning och riskerna för social oro tillåter inte långa väntetider. De ekonomiska och demokratiska reformprogrammen sammanfaller dessutom med en period när länderna i Central- och Östeuropa inte är utrustade med stabilt politiskt ledarskap. Det riskerar att leda till bakslag. Det är oklart vad som kommer att hända i de stater som lämnas utanför EU. Det är den stora risken med att ge företräde åt en mindre grupp stater. Ingen ansökarstat torde vilja bli den som kommer in sist. Mycket talar för en gradvis förändring om historien granskas. Även om den metoden tenderar att bygga in små problem som växer sig större, är det svårt att tro att den politiska kraften räcker till någonting mera på kort sikt. Risken är att när väl de akuta problemen måste åtgärdas, drabbas aktörerna av handlingsförlamning på grund av uppgiftens övermäktighet.

Scenario 3: Genomgripande reform

Vid tidigare utvidgningar har det alltid varit svårt att åstadkomma genomgripande institutionella förändringar. Det har varit betydligt lättare att bredda strukturpolitiken.[35] Denna gång har också förekommit förslag om genomgripande förändringar. Ett är att minska antalet kommissionärer. I ett andra steg föreslås att röstvikterna i ministerrådet skall anpassas. Med ett större antal medlemmar och en ökad användning av majoritetsbeslut blir det svårt för de stora staterna att acceptera att många små stater får jämbördig status i EU:s beslutsapparat. Trots tidigare utvidgningar har de stora staternas röstvikter inte ökat. Med den planerade minskningen av antalet kommissionärer lär de stora staterna kräva kompensation i form av fler röster i ministerrådet, som bättre motsvarar deras befolkningsstorlek. Därav talet om dubbla majoriteter. Principen innebär att ett majoritetsbeslut inte bara bör inkludera en majoritet av stater utan på ett eller annat sätt även väga in staternas befolkningsstorlek.[36] Sådana reformer skulle förstärka det federala elementet i EU:s styrelsesätt.

---

[34] Baldwin, R E (1994).

[35] Baldwin, R E, J F Francois & R Portes (1997).

[36] Chatzimarkakis, G (1997).

En annan möjlighet i linje med federala tankegångar är att EU-parlamentet övertar en del uppgifter för att undvika låsningar. EU-parlamentet har den formella koppling till nationella problemregioner som ministerrådet saknar, men kan knappast ensam överta beslutanderätten över regional- och strukturpolitiken utan att det krånglar till beslutsprocedurerna ytterligare. Det kräver med andra ord reformer som stärker EU-parlamentets position. Eftersom det inte tagits något samlat grepp har beslutsordningen blivit svåröverskådlig.[37] Situationen har uppstått på grund av att nationella regeringar ogärna vill släppa kontrollen genom att försvaga ministerrådet. Ökad makt för parlamentet i dess nuvarande utformning är ingen garanti för att besluten får bättre regional förankring och regionkommittén har så här långt inte räckt som substitut. Den har bara rådgivande uppgifter.

Mera verkningsfullt förefaller det att väsentligt skära ned utrymmet för jordbrukspolitiken. På samma sätt som regional- och strukturpolitikens utformning varit ett sätt att bereda väg för utvidgningar skulle en reform av jordbrukspolitiken kunna leda till förändring av EU:s arbetsformer. Det skulle bryta det hittillsvarande mönstret med stegvisa förändringar. Grundfelet är att policy, budget och behovet av institutionella förändringar inte har kopplats ihop. EU-kommissionens strävan att åstadkomma koncentration pekar på att man önskar en utveckling i denna riktning. EU-kommissionens uppfattning i frågor som denna brukar dock inte hörsammas. Tydligheten i målsättningarna med regional- och strukturpolitiken skulle öka med som föreslagits tre istället för som nu sex mål.

Vid det Europeiska rådets möte i Essen 1994 slogs fast att utvidgningen skulle komma att omfatta fler länder än man trott från början, Baltikum och Slovenien tillkom sedan PHARE-programmet satts igång. Det tillkännagavs att det skulle komma att krävas institutionella förändringar om en framtida utvidgning med så många stater skall kunna ske. EU:s metod har alltid varit att använda utsikterna till utvidgning som katalysator för reformer, även om förhandlingarna skjuts upp tills trycket på utvidgning blivit mer eller mindre akut. *Pre-accession* eller förberedelsestrategin kan ses som ett sätt att skjuta upp en utvidgning medan EU tar ställning till en större reform. Strategin undviker avsiktligt de mest komplexa frågorna jordbrukspolitiken och strukturfonderna, vilka tillsammans står för omkring 80 procent av utgifterna.[38]

---

[37] Gidlund, J (1995).

[38] Preston, C (1997), sid. 209.

Erfarenheterna visar att det visst går att åstadkomma fördjupning samtidigt med utvidgning, även om det skett med viss fördröjning. EU utnyttjade i samband med Spaniens och Portugals inträde sin starkare förhandlingsposition och gav dessa länder relativt lite i utbyte mot att de fick tillträde till den inre marknaden. Förverkligandet av den inre marknaden kom inte att fördröja utvidgningen utan kunde i stort sett följa det utsatta tidsschemat på ungefär samma sätt som Vitboken 1985 föreskrev. De nya medlemmarna fick helt enkelt acceptera uppsatta villkor och gällande regelverk för att kvalificera sig som 'goda européer', vilket inte var oviktigt för två länder vilka tills helt nyligen lytt under auktoritära regimer. Kompensationen kom inte förrän efter Enhetsakten. I samband med den fördubblades utgifterna för strukturpolitik, mycket till följd av kraven från Spanien och Portugal. Genom att bilda koalition med Irland och Grekland fick de fyra fattigaste länderna i EU 21 av 76 rösterna i ministerrådet. Det är bara två röster från att blockera en omröstning. Den iberiska utvidgningen visade sig också medföra en kraftig förskjutning av maktbalansen. Men det skedde i utbyte mot förverkligandet av den inre marknaden och inte som ett led i någon genomgripande konstitutionell reform. Förmågan att absorbera nya medlemmar och samtidigt ta ett väsentligt steg framåt i integrationsprocessen bäddade för en av EU:s mest dynamiska perioder från och med Vitboken 1985 och Enhetsakten 1987 till och med järnridåns nedmontering 1989-90.

Lagom till regeringskonferensen i Maastricht 1991 hade frågan om utvidgning hunnit bli en belastning som närmast hindrade fortsatta framsteg. Tidtabellen för att införa en europeisk valuta 1999 kunde inte skyla över svårigheterna att enas om en gemensam hållning gentemot ansökarstaterna som redan hade siktet inställt på medlemskap. Då det är enkelt att blockera beslut i samband med utvidgning är det också lätt att kompromissa. Ingen medlem har någon anledning att profilera sig som bromskloss och möjligheten att få till stånd undantagsregler har minskat efter Storbritanniens framgång med att stå utanför det sociala protokollet som undertecknades i Maastricht 1991. Incitamenten är starka för att komma fram till gemensamma lösningar. Det bäddar för breda uppgörelser, men knappast institutionella reformer. Endast genom en långsiktig process förefaller det troligt att informella relationer och policy-nätverk kan formaliseras och styra beteenden på samma sätt som en skriven konstitution.

Sverige i likhet med Storbritannien verkar föredra utvidgning framför fördjupning. Men frågan är om Sverige är berett att minska sitt inflytande till förmån för nya medlemmar, vilket skulle bli fallet om *status quo* bibehålls. EU inte har någon anledning att kompromissa vad det angår

uppfyllandet av kraven för medlemskap.[39] Det vittnar om att Sverige inte utan protester kommer att sänka kraven på medlemskap utan inriktar sig på att försvara sitt inflytande inom EU. Det talar för att de institutionella anpassningarna kommer att dröja ännu en tid. För att inte integrationsprocessen skall stanna av bör Sveriges regering ägna uppmärksamhet åt hur man vill vidareutveckla och modernisera regional- och strukturpolitiken eftersom den kommer att behöva förnyas. Kanske i mer frihandelsvänlig riktning på bekostnad av den hörsamhet som finns gentemot regionala lobbyingorganisationer för att få till stånd kompensatoriska åtgärder. Hittills har medlemskapet lett till ett relativt kraftigt tillskott till regionalpolitiken. Totalt innebär Sveriges medlemskap i EU att de offentligt finansierade regionalpolitiska insatserna för tidsperioden 1995-1999 beräknas öka med i storleksordningen 12.4 miljarder kronor.[40]

Priset för att etablera närmare och formellt reglerade relationer med länder i Central- och Östeuropa framstår som relativt modest i jämförelse med de dynamiska effekter som kan förväntas av ett tätare utbyte med de länder som geografiskt är belägna i Sveriges omedelbara närhet. Det gäller på medellång sikt. Affinitet har stor betydelse för ekonomiska och kulturella band. De nordiska ländernas satsning på intensivt samspel i Östersjöregionen bygger på att utnyttja grannskapets fördelar. Det finns sannolikt ömsesidiga fördelar med att utveckla utbytet mellan Sverige och länderna kring Östersjön ytterligare efter en utvidgning och det är lika viktigt under förberedelserna. På sikt lär ett utvecklat tvåvägsutbyte fungera som en injektion för ekonomierna i området och bädda för en dynamisk utveckling av komparativa fördelar.[41] Sveriges andel av världens totala export till Lettland, Estland och Litauen är redan betydande. En närmare integration mellan EU och de Öst- och Centraleuropeiska länderna får en bättre början om frihandel premieras än om utvidgningen börjar med de uppslitande och förlamande diskussioner som det annars riskerar att bli om utgångspunkten är att institutionella förhållanden, policyinstrument och budget som tidigare skett behandlas var för sig. Med andra ord måste utnyttjandet av frihandelns positiva inverkan kombineras med mera strategiska och långsiktiga åtgärder.

---

[39] Lund, G (1997).

[40] Europeiska kommissionen (1997), *Strukturfonderna i Sverige, 1995-1999.*

[41] Jfr. Andersson, Å E (1995), sid. 56.

För Sverige som nettobidragsgivare torde det vara fruktbart att betona att regional- och strukturpolitiska åtgärder främst är ett sätt att förbereda sig inför konsekvenserna av minskade handelsbarriärer. Det går inte att återgå till att kvotera det strukturpolitiska stödet genom något slags nationellt kvotsystem baserat på uppgörelser mellan stater. De framtida stödnivåerna måste avgöras av medlemsländernas absorptionsförmåga, knytas till administrativ kapacitet och förmågan att presentera relevanta projekt. Om de regionalpolitiska instrumenten i någon mening skall kunna bli effektiva måste diskussionerna mindre handla om vilka områden som skall kvalificera sig och mer om vilka projekt som har tillräckliga kvalitéer för att få stöd. Att anta att EU skulle styras av ett slags övergripande rationalitet är lika orealistiskt denna gång som vid tidigare utvidgningar. Komplicerade förhandlingar under regeringskonferenser pressar fram sidobetalningar, trots ansträngningar att hantera ansökarstaterna bilateralt istället för som en grupp.

För länderna i Central- och Östeuropa vore det en sidobetalning så god som någon om de fick tillgång till EU:s marknad och slipper diskriminering av deras produkter. Om inte regional- och strukturpolitiken genomgår omfattande förändringar kan man tänka sig att ansökarstaterna kompenseras genom att de får status enligt samma kriterier som nuvarande medlemmar i förhållande till EU:s beslutande organ, men får nöja sig med specialdestinerade åtgärder. Genomgripande institutionella reformer kommer troligen att kräva att de stora staterna kompenseras genom att det i beslutsreglerna tas hänsyn till befolkningstäthet. Dit förefaller emellertid vägen lång och krokig.

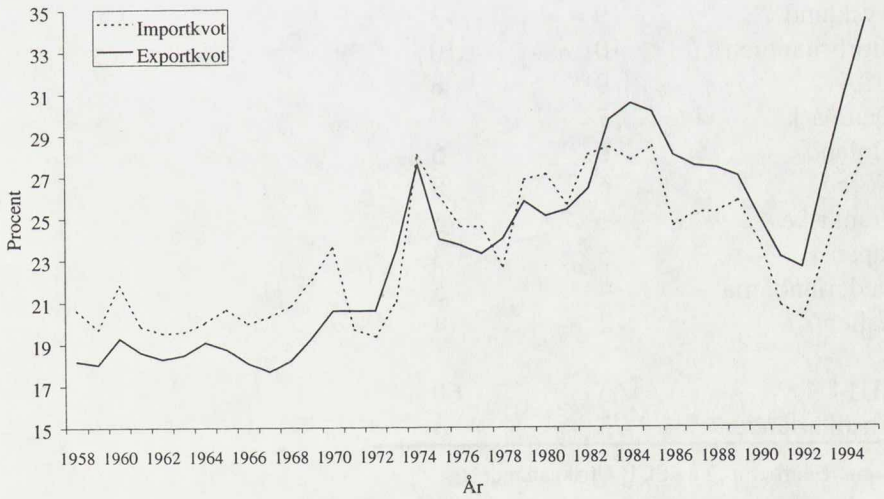
2 SVERIGES REGIONER INFÖR EU:s ÖSTUTVIDGNING

2.1 Handel och industristruktur på nationell nivå

Sveriges specialisering och dess oligopoliserade handelsnätverk

Sveriges öppna ekonomi är väl integrerad med den internationella marknaden. Internationellt utbyte har givit utvecklingsimpulser och möjlighet att tillvarata stordriftsfördelar i produktionen. En ökad internationalisering har också inneburit en mer diversifierad efterfrågan för inhemska företag och ett större produktutbud. Det internationella konkurrenstrycket leder samtidigt till strukturomvandling via nedläggning av olönsamma delar och möjlighet till överflyttning av resurser till branscher med mer lönsam verksamhet.

Figur 2.1 Sveriges export- och importandelar relativt BNP. Löpande priser (Källa: SCB Utrikeshandel).



Figur 2.1 visar hur exporten och importens andel av bruttonationalprodukten förändrades mellan åren 1958 och 1995. En exportkvot som överstiger importkvoten innebär ett positivt handelsnetto. Figuren indikerar en markant skillnad mellan 60- och 80-talen. Hela 60-talet hade Sverige ett underskott i handelsbalansen. Under 80-talets devalveringar har detta vänts till ett överskott. Den trendmässiga ökningen av utlandsberoendet indikerar hur Sverige i stor utsträckning redan har dragits in i den växande internationaliseringen.

Drygt hälften av både export och import går till Sveriges fem största handelspartners, dvs Tyskland, Storbritannien, USA och de nordiska grannarna. Sverige har därmed starka oligopoltendenser i delar av sitt handelsnätverk. Tabell 2.1 visar hur Sveriges import och export fördelades på olika länder år 1994. Den största handelspartnern är Tyskland varifrån nästan en femtedel av all import hämtas och till vilken ca 13 procent av all export går.

Tabell 2.1 Import och export fördelade på länder 1994. Procent av totala import och exportvärden.

Land	Importandel	Exportandel
Tyskland	19	13
Storbritannien	10	10
USA	9	8
Danmark	7	7
Finland	6	5
Norge	6	8
Frankrike	6	5
Japan	5	3
Nederländerna	4	5
Italien	4	4
EU14	63	60
Ansökarländer	3	3

Källa: Bearbetning av SCB Utrikeshandel

Tabellen visar att ansökarländerna som helhet idag endast står för cirka tre procent av handeln med Sverige medan exporten och importen till EU uppgår till 60 respektive 63 procent av den totala handeln. Tabellen visar samtidigt att redan en fördubbling av handeln med ansökarländerna innebär

att de som grupp skulle hamna bland de tio största länkarna i det svenska handelsnätverket.

Det begränsade handelsflödet idag antyder att de kortsiktiga effekterna av en utvidgning skulle bli ganska begränsade. På lite längre sikt kommer dock utvidgningsprocessen att leda till en snabbare institutionell och administrativ utveckling i ansökarländerna, vilket underlättar handeln. En säkrad demokrati och en ökad stabilitet leder också till att riskerna för investeringar i dessa länder försvinner. Detta innebär en avsevärt bättre möjlighet för länderna att exploatera sina komparativa fördelar. Med tanke på ländernas geografiska närhet till Sverige finns det därför på sikt en betydande potential i utbytet med öst.

I analysen av handelns koppling till industrin har den av Ohlsson & Vinell (1987) presenterade branschindelningen använts. En exakt bedömning av hur komparativa fördelar förändras kräver att efterfrågemönster, faktortillgångar, teknik och produktivitet jämförs mellan ekonomierna. Ett alternativ till detta är att beräkna skillnader i varupriser före handelns uppkomst mellan öst och väst, men eftersom öst inte var en marknadsekonomi och det förekom ett utbyte även före 1989 ter sig prisbaserad analys som en svårframkomlig väg. Av samma skäl kan en analys av existerande teknik i delar av Östeuropa ifrågasättas. Tekniken kan antas vara skev i förhållande till den skeva prisbildningen. Svårigheten att erhålla denna typ av data och kvalitetsproblemen i de data som finns att tillgå, gör att en bedömning utifrån faktiska handelsflöden och strukturer förmodligen är den mest pålitliga metoden att fastställa Sveriges och ansökarländernas komparativa fördelar.

Tabell 2.2 Specialiseringskvoter för svenska industrisektorer 1985 och 1994 samt förändring mellan 1985 och 1994.

År	Kunskap	Kapital	Forskning	Arbete	Skyddad	Utvinning
1985	1,24	1,22	0,99	0,94	1,02	0,21
1994*	1,42	1,40	1,13	0,92	0,99	0,37
Förändring	+0,18	+0,18	+0,14	-0,02	-0,03	+0,16

Källa: SCB Utrikeshandel samt Industristatistik (* Produktionsvärdena är från 1993 omräknade till 1994 års prisnivå.)

I tabell 2.2 redovisas de svenska näringslivssektorernas specialiseringskvoter, det vill säga total produktion ställd i relation till total förbrukning. En kvot större än ett innebär att produktionen överstiger förbrukningen. Kvoten kan också tolkas som nettoexport i förhållande till

förbrukning. En växande kvot innebär att de svenska marknadsandelarna inom sektorn ökat medan en minskad kvot innebär att de avtagit.

En kvalitativ bild av ovanstående tabell ges i tabell 2.3. I tabellen framgår tydligt inom vilka sektorer specaliseringen tilltagit samt i vilken grad Sverige redan idag har en hög specialisering inom sektorn.

Tabell 2.3 Utveckling av de svenska industrisektorernas specialisering mellan 1985 och 1994.

	Minskande eller oförändrad	Växande
Hög specialiserig (kvot över ett) år 1994		Kunskap Kapital Forskning
Låg specialisering (kvot under ett) år 1994	Skyddad Arbete	Utvinning

Källa: Bearbetning av SCB Utrikeshandel och Industristatistik

Som väntat är svensk industri specialiserad på produktion där kapital och kunskap är de viktiga insatsfaktorerna. Inom båda dessa sektorer har dessutom specialiseringsgraden ökat. Inom forskningsintensiv produktion har en tillväxt skett som innebär att Sverige under åren gått från låg till hög specialisering, det vill säga till en produktion som överstiger den inhemska förbrukningen inom sektorn. En stor del av de ökade specialiseringskvoterna kan dock tillskrivas kronans devalvering 1992. Exakt hur devalveringen påverkat de olika sektorerna är däremot svårt att entydigt bedöma då en del branscher gynnas av en billig import, genom ett beroende av utlandstillverkade insatsvaror, medan andra branscher gynnas av en internationellt sett svag krona.

Arbetsintensiv produktion tappar specialiseringsgrad under perioden och det gör även den skyddade sektorn. Att den skyddade sektorn tappar kan tyda på att den inte skyddas i samma utsträckning som tidigare. En stor del av den skyddade sektorn kan också hänföras till den arbetsintensiva industrin.

Den sektor som ökat mest är utvinningssektorn, detta är dock från en mycket låg nivå och sektorn har fortfarande den klart lägsta specialiseringskvoten.

Ett alternativt sätt att analysera handel och specialisering är att studera sektorernas export- och importandelar. Som framgår av tabell 2.4 stod den kunskapsintensiva industrin för cirka 34 procent av det totala exportvärdet år 1994. Att sektorn även har den största andelen av importen kan antas förklaras av en hög andel inombranschhandel.

Tabell 2.4 Sektorernas andelar av total export respektive import, export som andel av import 1994 samt förändring mellan 1985 och 1994.

	Kapital	Kunskap	Forskn.	Arbete	Utvinning	Skyddad
Exportandel	24,6	34,3	19,7	17,4	1,1	2,9
Förändring	86	101	139	99	54	79
Importandel	16,8	28,2	21,5	24,2	5,3	3,9
Förändring	85	108	136	110	41	117
Exp./Imp.	180	149	112	89	26	91
Förändring	112	104	114	100	146	75

Källa: Bearbetning av SCB Utrikeshandel

Den sektor där både export och import ökat mest mellan 1985 och 1994 är den forskningsintensiva industrin. Inom både export och import är det däremot framförallt den kapitalintensiva industrin som tappat andelar. Den arbetsintensiva sektorn är den näst största importsektorn och dessutom ökade importandelen under perioden.

En jämförelse av exportvärdet med importvärdet, det vill säga exporterade kronor per importerad hundralapp, bekräftar att det är inom de kapital-, kunskaps-, och forskningsintensiva sektorerna Sverige har en positiv nettohandel. Det positiva nettot för dessa har också ökat mellan 1985 och 1994 medan det negativa nettot för arbetsintensiv industri var oförändrat. För industrin som helhet var värdet av exporten ca tjugo procent högre än värdet på importen år 1994.

Specialiseringens nätverk och komparativa fördelar

Den hittillsvarande analysen indikerar att Sverige har komparativa fördelar inom kapital-, kunskaps-, och forskningsintensiv produktion. Speciellt den kapitalintensiva industrin har givetvis dragit fördel av den relativt goda tillgången på naturresurser och energi i Sverige. Det kan vara svårt att

separera effekten av kapitaltillgång och t ex energitillgång från varandra[1]. I den sektorsanalys som presenteras i kapitel 5 har energikostnad använts som indelningskriterium, vilket innebär att den kapitalintensiva sektorn också kan ses som en energiintensiv sektor.

Den arbetsintensiva industrin uppvisar i flera fall tecken på en bransch med komparativa nackdelar. Den har bland annat en låg specialiseringskvot, minskande export och växande importandelar.

De minskade export- och importandelarna för kapitalintensiv industri indikerar att även den sektorn kan vara på tillbakagång. Här kan det dock vara svårare att skilja mellan konjunkturella och strukturella effekter.

Om det handelsmönster som återfinns på aggregerad nivå bryts ner till enskilda länder och ländergruppsrelationer avslöjas inom vilka sektorer och med vilka länder Sverige har betydande inombranschhandel samt med vilka länder den traditionella mellanbranschhandeln dominerar. Kvoten mellan export och import för sektorerna fördelad på handelspartners och ländergrupper återfinns i tabell 2.5 nedan.

Tabell 2.5 Kvoten mellan export och import fördelat på industrisektorer år 1994. En kvot på 100 innebär balanserad handel.

	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: Bearbetning av SCB Utrikeshandel.

[1] Problemet diskuteras bland annat i Lundberg och Hansson (1995).

En första trivial observation är att Sverige givetvis inte har balanserad handel med varje land. Tabellen säger inget om den absoluta storleken på handeln, däremot bekräftas till viss del tidigare slutsatser om specialiseringen samtidigt som mönstret blir mer varierat. Enligt tabellen har således Sverige en positiv nettohandel gentemot EU inom framförallt kapitalintensiv industri. För forsknings- och kunskapsintensiv industri är handeln mer balanserad medan importen något översteg exporten inom den arbetsintensiva industrin.

Mot EU som helhet är inte Sverige starkt specialiserat. Inombranschhandeln är betydande i samtliga sektorer. Däremot finns en tendens till specialisering i så motto att vi exporter kapitalintensiva produkter och importerar arbetsintensiva produkter. Jämförelsen av Spanien, Portugal och Grekland visar hur Portugal skiljer sig från de övriga. Portugal har genom sin konfektyrindustri skaffat sig en markant fördel i den arbetsintensiva handeln med Sverige. Däremot har Sverige positiva exportnetton i samtliga branscher, även arbetsintensiv produktion, mot både Spanien och Grekland.

Utbytet med ansökarländerna betraktat som grupp uppvisar däremot en mer utpräglad skillnad mellan de olika sektorerna. Sverige har en mycket hög exportkvot inom kunskaps- och forskningsintensiv produktion. Även den kapitalintensiva sektorn uppvisar en starkt positiv nettohandel. Däremot har Sverige en kraftigt negativ nettohandel inom den arbetsintensiva industrin. Handeln med Polen som egen nation bekräftar det mönstret.

När det gäller handeln med de så kallade dynamiska asiatiska ekonomierna (DA) bestående av Thailand, Malaysia, Singapore, Sydkorea, Taiwan och Hongkong, visar tabellen att Sveriges handelsnetto är positivt inom kapital- och kunskapsintensiv industri. Däremot har Sverige som väntat nettoimport i den arbetsintensiva sektorn. Framförallt är utvecklingen inom den forskningsintensiva industrin intressant. Från att tidigare ha varit importörer av svenska forskningsintensiva varor är nu handeln i den sektorn balanserad. Ett mönster som indikerar hur dessa länder via importsubstitution, kapitalackumulation och utbildning av arbetskraften genomför en omfattande strukturomvandling.

Sverige har däremot en rätt svag handelsbalans inom den forskningsintensiva industrin gentemot länder som USA och Japan. Det finns alltså en tendens att Sverige alltmer befinner sig i en mellanposition mellan de avancerade länderna och länder med arbets- och kapitalintensiv industri. Det kan vara ett avgörande vägval om landet beslutar sig för att ta

steget över till den mer kunskapsintensiva delen eller fortsätter att värna om den arbets- och kapitalintensiva industrin

2.2 Ansökarländernas konkurrensmöjligheter

Potentialen i handeln mellan Sverige och ansökarländerna

I centrum för detta avsnitt står frågan om vilken omfattning och karaktär som kan förväntas i handeln mellan ansökarländerna och Sverige. En nog så viktig men även mer komplex frågeställning är hur snabbt handelsflödet kommer att utvecklas. Det gäller både den totala handelns tillväxt och utvecklingen inom olika delar av handelsflödet. Är det troligt att ett visst mönster etableras tidigt och att detta består i takt med att volymen ökar till en nivå som i någon mening är naturlig, givet det geografiska avståndet och skillnader i struktur länderna emellan, eller kommer utvecklingen att ske i faser där en typ av handel etableras snabbt medan andra flöden initialt växer betydligt långsammare för att senare kanske komma att dominera handelsutbytet. Det senare problemkomplexet som berör handelns dynamik har utredningen inte haft möjlighet att analysera annat än översiktligt.

Däremot har en principiellt sett intressant analys av den samlade potentialen i de framtida flödena genomförts. Givetvis måste även denna typ av analys tolkas försiktigt på grund av de element av fundamental osäkerhet och begränsad datatillgång som omgärdar arbetet. Trots osäkerheten i de siffror som presenteras ger dock analysen en viss uppfattning om potentialen i de framtida flödena.

Den förväntade storleken hos ansökarländernas export och import med Sverige har estimerats med en så kallad gravitationsmodell. Antagandet bakom modellen är att handelsflödet mellan länder kan förklaras som produkten av en positiv funktion av ländernas resurstillgångar och en negativ funktion av avståndet eller friktionen länderna emellan.

Modellen har estimerats med data över Sveriges nuvarande export och import till övriga unionsmedlemmar samt till ansökarländerna. Handelns omfattning förklaras i modellen med ländernas bruttonationalprodukt, som mått på resurstillgång, medan avståndet mellan Sverige och varje land antas påverka handelsutbytet negativt. Avståndet antas spegla interaktionskostnaden mellan länderna och har approximerats med fågelvägen mellan ländernas huvudstäder.

Sveriges handel med ansökarländerna antas dessutom begränsas av en negativ barriäreffekt som utöver interaktionskostnaden förstärker friktionen länderna emellan. Barriären antas reflektera specifika språkliga, kulturella, administrativa problem etc, dvs allt som inte kan förklaras av den avståndsrelaterade friktionen och av skillnader i ekonomisk storlek. Resultatet av denna enkla skattning redovisas i tabell 2.6.

Tabell 2.6 Variabler som förklarar Sveriges utrikeshandel med ansökarländerna och EU år 1994. Skattad enligt OLS.

Förklarande variabler (ln)	Koefficient	t-värde	VIF
BNP i exportland	0,64	9,31	2,08
BNP i importland	0,65	9,37	2,08
Avståndet mellan länder	-1,50	-11,74	1,15
Barriär till ansökarländer	-1,28	-5,61	2,74
	F = 153,17	R^2 = 0,94	n = 48

Samtliga koefficienter uppvisar förväntade tecken och samtliga parametrar är statistiskt signifikanta. Som framgår av tabellen leder en procentuell ökning av BNP i endera mottagar- eller avsändarlandet till ett ökat handelsflöde med cirka 0,6 procent. Att handeln inte ökar proportionellt med ländernas storlek bekräftar det faktum att större ekonomier också är mer självförsörjande. En procentuell ökning av avståndet gör att flödet minskar med cirka 1,5 procent vilket innebär att handeln blir mindre med länder som ligger längre bort även om de i övrigt skulle vara identiska. Som framgår bekräftar modellen att det finns en starkt negativ barriäreffekt för handeln med ansökarländerna. Handeln med ansökarländerna är alltså betydligt lägre än vad som kan väntas om dessa haft en tillgänglighet som motsvarat övriga europeiska länder.

Den estimerade modellen kan nu användas för att grovt uppskatta hur stora handelsflöden som uppkommer när barriäreffekten avtar och om tillväxten i ansökarländerna ökar mer än för övriga europeiska länder. När det gäller skillnader i tillväxttakt har vi antagit en tvåprocentig BNP-tillväxt för Sverige under kommande tioårsperiod medan motsvarande tillväxt i ansökarländerna antas vara fem procent. För Sveriges del innebär detta en tillväxt motsvarande den genomsnittliga tillväxt som EU uppvisat under föregående tioårsperiod. För ansökarländerna kan siffran jämföras med de senaste årens tillväxt i Polen samt den tillväxt på drygt 6 procent de asiatiska länderna haft under den senaste tioårsperioden. I tabell 2.7 sammanfattas den under olika antaganden prognostiserade potentiella flödestillväxten mellan ansökarländerna och Sverige.

Tabell 2.7 Beräkningar av handelspotentialen i Sveriges handel med ansökarländerna. Procentuell förändring i förhållande till handeln år 1994.

Scenario	Utfall
1) Ingen tillväxt med obefintlig barriär	260
2) Tillväxt med nuvarande barriär	56
3) Tillväxt med halverad barriär	196
4) Tillväxt med obefintlig barriär	461

Som nämnts är resultaten mycket approximativa, men de illustrerar i grova drag hur en förändrad handelssituation samt en stark tillväxt i Central- och Östeuropa kan tänkas påverka handelsutbytet. I det första scenariot där bruttonationalprodukten i länderna antas oförändrad, visar modellen att utbytet mellan Sverige och ansökarländerna vid fullständigt normaliserade handelsrelationer borde vara ca 260 procent större än idag.

En jämförelse mellan effekterna av scenarierna två och tre visar att enbart tillväxt inte ger samma utväxling för handeln som den kombinerade effekten av tillväxt och barriärreduktion. Den högsta potentialen i scenario fyra visar på en tillväxt av handeln på upp till fyra och en halv gång. En siffra som därmed ligger i paritet med tidigare beräkningar av Hamilton & Winter[2]. De visar att handeln mellan hela Östeuropa och den Europeiska unionen kan öka upp till fem gånger i en normaliserad situation.

En jämförelse med tabell 2.1 visar också att en relativt modest ökning i form av en fördubbling av handeln med ansökarländerna skulle föra upp länderna som grupp till en nivå motsvarande dagens handel med var och en av de nordiska länderna.

Tabell 2.8 Polens exportandelar i handeln med östra respektive västra Europa 1928 till 1994.

Destination	1928	1947	1954	1979	1986	1991	1994
Östeuropa	20	40	65	60	40	35	14
Västeuropa	80	60	35	40	60	65	86

Källa: Alvstam, SOU 1996:15

[2] Hamilton, C B & L A Winter (1991).

Det är i det sammanhanget viktigt att påminna om att flera av ansökarländerna tidigare varit betydligt mer integrerade med Västeuropa än de är idag. En bild av detta ges i tabell 2.8 där det framgår hur Polens export ändrat karaktär under perioden mellan 1928 och 1994. Polens införlivande i det Sovjetiska handelsblocket under det kalla krigets epok framgår tydligt och lika anmärkningsvärt är att omställningen mot väst skedde redan mellan åren 1979 och 1986, det vill säga innan den politiska omvälvningen år 1989. En förklaring till detta kan vara att det försämrade oljepriset under åttiotalet drabbade Sovjet hårt och att köpkraften inom COMECON därmed reducerades kraftigt[3].

Nu spelar istället Tyskland en avgörande roll när det gäller att närma sig Central- och Östeuropa. Totalt sett kommer över 40 procent av exporten till denna grupp av länder från Tyskland och som framgår av tabell 2.9 finns detta mönster även i flera av ansökarländernas handel.

Tabell 2.9 Handelns geografi för de Baltiska staterna, Polen och Tjeckien. De tre största handelsparterna samt deras andel av total export och import år 1995.

Import till:	Estland		Lettland		Litauen		Polen		Tjeckien	
Från:	Land	Andel	L	A	L	A	L	A	L	A
1.	Fin	33	Ru	22	Ru	31	Deu	27	Deu	26
2.	Ru	16	Deu	15	Deu	14	It	9	Slk	13
3.	Deu	10	Fin	10	Po	4	Ru	7	Ru	9

Export till:	Estland		Lettland		Litauen		Polen		Tjeckien	
Från	L	A	L	A	L	A	L	A	L	A
1.	Fin	22	Ru	25	Ru	20	Deu	38	Deu	32
2.	Ru	18	Deu	14	Deu	14	Nl	6	Slk	16
3.	Swe	11	Swe	9	By	10	Ru	6	At	7

Källa: Eurostat Agenda 2000.

[3] Alvstam, C G (1996).

Det framgår också att ansökarländerna trots Tysklands frammarsch fortfarande är starkt knutna till Ryssland. För Baltstaterna och möjligtvis Polen kan dock Sverige och Finland komma att utgöra viktiga handelspartners, vilket innebär att utvecklade relationer till framförallt Baltikum i sin förlängning kan ge fruktbara kopplingar till den ryska marknaden.

Handelsberoendet mellan EU och de Central- och Östeuropeiska länderna är däremot ojämnt ländergrupperna emellan. För de flesta Central- och Östeuropeiska länderna går över 50 procent av exporten till EU15 medan medlemsländernas export till Central- och Östeuropa knappt uppgår till 5 procent av den totala exporten. Undantagen består av Finland, Grekland och Österrike för vilka ca 10 procent av exporten går över den gamla järnridån.[4]

Totalt sett hade flertalet av ansökarländerna ett handelsunderskott år 1995. Detta är till stor del en följd av att stödpengar riktade till ansökarländerna finansierar en ökad import från de nuvarande medlemsländerna och i synnerhet från Tyskland. Stödet till Central- och Östeuropa fungerar därmed till viss del som en finanspolitiskt inducerad efterfrågeökning i Tyskland.

Handelsmönster, teknik och resurstillgång

Analysen i föregående avsnitt visar att det finns en betydande potential för handel med ansökarländerna. Följdfrågan är inom vilka varukategorier handeln kommer att ske och vilken riktning den får? På kort sikt kan tillväxten i handeln antas ligga i ett utnyttjande av Sveriges respektive ansökarländernas komparativa fördelar, det vill säga en exploatering av skillnader i teknik, efterfrågan och faktortillgång. I nästa skede finns betydande möjligheter till en utvecklad tvåvägshandel där företag drar nytta av de stordriftsfördelar en större marknad medger. I praktiken är det troligt att dessa båda förlopp utvecklas relativt nära varandra inom vissa branscher. Som framgår av länder- och varuindelningen i tabell 2.10 är det däremot svårt att tala om ett entydigt mönster i de central- och östeuropeiska ländernas handelsutbyte.

Förutom det faktum att flertalet länder uppvisar ett totalt importöverskott och att specialiseringen inte är driven till en extrem position är det enda gemensamma mönster som kan skönjas ett extra stort importberoende av

---

[4] Baldwin, R E, J F Francois & R Portes (1997).

bränslen och smörjoljor, kemikalier samt maskiner och transportmedel. De senare är i och för sig varor som kan antas kräva kunskapsintensiv och i viss mån forskningsintensiv produktion, men den grova varugrupperingen medför ingen möjlighet att dra säkra slutsatser om detta.

Tabell 2.10 Ansökarländernas export som andel av import för varugrupper år 1995. Balanserad handel är 100.

Beskrivning	Lett	Est	Ung	Bul	Rum	Pol	Tje	Slk	Slv
Råvaror	711	233	97	76	55	66	99	83	28
Livsmedel, djur	118	87	319	257	51	89	76	72	45
Anim. veg. Oljor	12	21	194	426	383	23	57	49	22
Bränslen, smörjolja	6	47	23	21	28	71	47	23	16
Kemikalier	39	63	69	125	79	40	68	95	76
Mask., transportm.	46	48	69	55	40	56	70	64	81
Bearbetade varor	96	68	63	146	100	100	136	222	126
Div. färdiga varor	79	109	127	152	273	176	92	149	183
Totalt	72	72	83	95	77	79	86	98	88

Källa: Bearbetning av statistik i Agenda 2000.

När det gäller råvaror, livsmedel och animaliska oljor skiljer sig länderna markant från varandra. De två baltiska staterna uppvisar en stark råvaruspecialisering medan Ungern, Bulgarien och Rumänien är mer orienterade mot oljor och livsmedel. För grupperna bearbetade varor samt diverse färdiga varor uppvisar de flesta länder ett relativt kraftigt exportöverskott och framförallt Tjeckien, Slovakien och Slovenien verkar vara specialiserade mot denna typ av varor. Vilken faktorintensitet som kännetecknar produktionen av dessa varor är dock svårt att avgöra. Det kan röra sig om allt från arbetsintensiv till kunskapsintensiv produktion.

Baldwin, Francois och Portes (1997) konstaterar att EU:s samlade handel med Central- och Östeuropa i huvudsak är av tvåvägshandel med liknande produkter. Undantagen är kemiska produkter, plast- och gummivaror samt kapitalvaror som maskiner och transportutrustning där EU är nettoexportör. Konstaterandet bekräftar på ett aggregerat plan den bild som ges i tabell 2.10 men det döljer även den mångfald som den disaggregerade analysen i tabellen påvisar.

Tabell 2.11 redovisar en finare bild av exporten från Central- och Östeuropa till EU. Eftersom Ryssland ingår i aggregatet är det emellertid svårt att dra några långtgående slutsatser direkt till ansökarländerna.

Som framgår av tabellen sker en viss tillväxt inom metaller och vissa typer av verkstadsindustri samtidigt som oljeexporten minskar. Det senare är troligen beroende på utvecklingen i Ryssland.

Tabell 2.11 Varusammansättningen i Central- och Östeuropas export till EU12. Procent av totalt exportvärde åren 1993 och 1994.

VARA	1993	1994	Förändring
Olja och oljeprodukter	19,3	15,8	-
Kläder	8,7	8,4	-
Icke järnmetaller	6,2	8,1	+
Kemiska produkter	*	6,9	*
Järn och stål	3,6	5,3	+
Livsmedel och levande djur	*	5,0	*
Icke elektriska maskiner & apparater	3,7	4,3	+
Transportmedel	4,4	4,0	-
Telekommunikation, elektriska mask.	3,1	3,8	+
Icke metalliska mineralprodukter	3,4	3,1	-
Metallvaror	2,4	2,4	0
Trävaror och kork	1,8	2,1	+
Textilier	1,8	2,1	+
Malmer, metallskrot	2,2	2,0	-
Skor	1,7	1,7	0
Övr. specificerade varor	28,0	16,9	*
Ospecificerade varor	9,7	8,1	-

Källa: Alvstam, SOU 1996:15 (* innebär att uppgift saknas)

I en utredning angående utvidgningens samhällsekonomiska konsekvenser[5] konstateras att de Central- och Östeuropeiska länderna fram till år 1994 varit specialiserade i arbetsintensiv produktion, men att specialiseringsmönstret varit tvetydigt vad gäller kapitalintensiv produktion. Vidare bekräftas att ansökarländerna under perioden 1981-1994 haft en nettoimport av varor som är kunskaps- eller forskningsintensiva. Det finns dock en tendens till ökad specialisering även inom denna typ av produktion för exempelvis Polen och Ungern.

Möjligheterna att utförligt analysera ansökarländernas konkurrensmöjligheter idag är mycket begränsade. Detta gäller speciellt om

[5] SOU 1997:156

de behandlas som en grupp. Låga lönekostnader kombinerat med dåligt utvecklade sociala skyddsnät och goda möjligheter att hantera modern produktionsteknik skapar ändå förutsättningar för en arbetsintensiv produktion. Till skillnad från situationen i flertalet medlemsländer skulle en sådan specialisering dessutom kunna medföra en positiv inkomstutveckling. Råvarutillgången, närheten till Ryssland och låga markkostnader bäddar även för möjligheter till kapitalintensiv produktion.

Utbildningsnivån är dock relativt god i Central- och Östeuropa, vilket innebär att ansökarländerna mycket väl kan komma att utveckla komparativa fördelar även inom viss kunskapsintensiv produktion. En mer exakt bestämning av ansökarländernas komparativa fördelar och möjligheter att dra nytta av en ökad tvåvägshandel kräver dock djupare analyser och bättre tillgång på tillförlitliga data. Med några av länderna kan som nämnts redan i dag tvåvägshandel utvecklas inom flera sektorer. En sådan handelsstruktur gör att en fortsatt avveckling av handelsbarriärer ger förbättrade möjligheter att utnyttja skalfördelar, vilket i sin tur kan ge en ökad produktion för båda parter. Är skalfördelarna betydande kan det emellertid leda till en koncentration av produktionen till några begränsade platser i Europa.

Den nuvarande handeln präglas givetvis av den barriäreffekt som vi tidigare påvisat. Tidigare har också branscher med hög transportkostnad uppvisat en låg import från öst[6]. Det innebär att de siffror vi presenterat ovan speglar en situation där det finns och har funnits ett indirekt skydd mot arbetskraftsintensiv och kapitalintensiv export från Central- och Östeuropa, vilket i sin tur innebär att det skulle kunna finnas en möjlighet för ansökarländerna att öka sin specialisering och exploatera eventuella komparativa fördelar inom dessa branscher när barriären avskaffas. Detta skulle för en del länder kunna leda till minskad inombranschandel.

För att återknyta till diskussionen om hastigheten i utvecklingen av östhandeln är det viktigt att erinra sig att enda sättet att utveckla handeln med Central- och Östeuropa är att tillåta en stor import från dessa länder. Detta ökar deras köpkraft och förhindrar att länderna skuldsätts för hårt. Utvecklingen inom de Central- och Östeuropeiska länderna är därför i stor utsträckning beroende av de nuvarande medlemsländernas vilja och attityd till en ökad handel. En stor del av stödpengarna till Central- och Östeuropa riktas också mot infrastrukturinvesteringar och det finns mycket som talar för att denna typ av investeringar kommer att öka. Som vi sett är det troligt

---

[6] Neven, D J & L-H Röller (1992).

att framförallt länkrelaterade insatser för att sänka interaktionskostnader och etablera nya tillförlitliga handelsvägar är avgörande för denna process.

2.3 Näringsstrukturen i Sveriges regioner

För att koppla det internationella beroendet till regionala utvecklingsförutsättningar krävs en sektorsindelning som löser upp det nationella aggregatets näringsgrenar i dess rikare regionala mångfald och därigenom blottlägger grundläggande förlopp och tendenser i den ekonomiska geografins dynamik. Industrin har utifrån användningen av produktionsfaktorer delats in i fyra sektorer och tjänsteverksamheterna har klassificerats utifrån vilka typer av kunder tjänsterna riktar sig till samt om tjänsterna framställs i privat eller offentlig regi. Totalt beaktas följande tolv sektorer:

- Primära näringar
- Arbetsintensiv industri
- Kapitalintensiv industri
- Kunskapsintensiv industri
- Forskningsintensiv industri
- Byggverksamhet
- Hushållsinriktade privata tjänster
- Blandade privata tjänster
- Företagsinriktade privata tjänster
- Kommunikationstjänster
- Primära offentliga tjänster
- Humankapitalgenererande offentliga tjänster

För att isolera det omvandlingstryck som drabbar enskilda regioner används dessutom en regional indelning baserad på olika kommuners pendlingsmönster, så kallade lokala arbetsmarknader. Fokus riktas därmed mot de försörjningsmöjligheter den egna regionen erbjuder sina invånare. För en mer detaljerad redogörelse av sektors- och regionindelningen hänvisas läsaren till bilaga 1. I slutet av denna bilaga redovisas också namnen på samtliga arbetsmarknader.

Sysselsättningsutveckling inom svenskt näringsliv

I små öppna ekonomier påverkas näringsstrukturen och sysselsättningens utveckling i betydande grad utanför ekonomierna. En snabb tillväxt av efterfrågan på vissa varor kan, allt annat lika, driva upp efterfrågan på arbetskraft inom motsvarande branscher. Samtidigt bestäms den lilla ekonomins konkurrenskraft av hur dess egen teknik och dess egna produktionsfaktorer utvecklas relativt omvärldens.

Efterfrågan på arbetskraft bestäms huvudsakligen av och kan härledas från efterfrågan på olika varor och tjänster. Varor och tjänster framställs genom

att kombinera olika produktionsfaktorer på ett bestämt sätt, dvs med hjälp av en viss produktionsteknik. Ju mindre insats av produktionsfaktorer som behövs för att färdigställa en vara eller en tjänst desto effektivare är produktionstekniken. Arbetskraftsefterfrågans storlek och sammansättning påverkas således av förändringar i storleken på och sammansättningen av efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin, förändringar i det relativa priset på produktionsfaktorer och förändringar i tillgänglig produktionsteknik. Vid sidan om de kortsiktiga fluktuationerna i efterfrågan på grund av konjunkturella förändringar ger mer långsiktiga effekter till följd av ny teknik, nya efterfrågemönster och obalanser i tillväxten av produktionsfaktorer upphov till en strukturell omvandling av ekonomier och sysselsättningens fördelning över sektorer. I följande avsnitt studeras förändringarna på nationell nivå under den senaste tjugofemårsperioden för att identifiera mönster i det komplexa förlopp som styr efterfrågan på arbetskraft. Tabell 2.12 ger två ögonblicksbilder av sysselsättningstrukturen i Sverige åren 1965 och 1990.

Den mest uttalade trenden i den svenska ekonomin är de varuproducerande näringarnas sysselsättningsmässiga tillbakagång och de offentliga tjänsternas kraftiga expansion. Idag arbetar endast cirka tjugofem procent inom varuproduktionen. En utveckling som till betydande del kan förklaras av förändringar i efterfrågemönster men även speglar en mycket snabb produktivitetsutveckling inom primärnäringar och industri.

Tabell 2.12 Sysselsättningsandelar i Sveriges näringsliv åren 1965 och 1990. Procent.

Sektor	1965	1990	Förändring
Offentliga tjänster	15,4	34,4	+19,0
Privata tjänster	40,1	41,1	+1,0
Primärnäringar	12,5	4,0	-8,5
Industri	32,1	20,6	-11,5

Källa: SCB Folk- och bostadsräkning

I sysselsättningstermer nådde den svenska industrin sin kulmen redan vid mitten av 1960-talet, sedan dess har sysselsättningstillväxten avstannat och antalet anställda stadigt legat på ca 800 000 personer. En mer detaljerad analys av sysselsättningen fördelad på olika sektorer visar dock att inom industrin har det skett en dramatisk omvandling mellan åren 1968 och 1990. Som framgår av tabell 2.13 har det skett en kraftig tillbakagång av antalet arbetstillfällen inom både arbetsintensiv och kapitalintensiv industri. För dessa sektorer har sysselsättningen fallit med 25 respektive 14 procent.

Tabell 2.13 Förändringen i antal arbetstillfällen inom svenska industrisektorer mellan år 1968 och 1990.

	1968		1990		Förändring	
Industrisektor	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

Inom den kunskapsintensiva och forskningsintensiva industrin har däremot antalet arbetstillfällen ökat. I synnerhet gäller det den forskningsintensiva industrin, där sysselsättningstillväxten varit cirka 45 procent. Därmed har under perioden andelen industrijobb med en utpräglad kunskapsprofil vuxit från ca en tredjedel till nära hälften av sysselsättningen.

Lämnar vi detta strukturella perspektiv och betraktar första hälften av nittiotalet visar det sig att den djupa lågkonjunkturen påverkat industrisysselsättningen mycket allvarligt. Mellan 1990 och 1995 minskade antalet arbetstillfällen med över 100 000 eller ca 13 procent. I absoluta tal föll sysselsättningen inom samtliga sektorer. Tillbakagången var dock minst inom den forskningsintensiva industrin, vilket innebär att dess relativa position stärkts ytterligare.

Data visar därmed att samtidigt som den långsiktiga trenden betonar det krympande antalet arbetstillfällen inom industrin har de kunskapsintensiva och forskningsintensiva sektorerna vuxit i relativ betydelse. En tyngdpunktsförskjutning som ligger väl i linje med utvecklingen av den svenska handelns specialiseringsmönster.

Som framgått ökade under perioden 1965 till 1990 sysselsättningen inom tjänstenäringarna med nästan en och en halv miljon arbetstillfällen eller ca 70 procent. År 1990 återfanns tre av fyra förvärvsarbetande i tjänstesektorn. Det finns flera förklaringar till tjänstesektorns mycket snabba expansion. Med ökat välstånd och stigande inkomster tenderar efterfrågan på tjänster att öka. Tjänsteproduktion är av naturen en mycket arbetsintensiv verksamhet och det är svårt att höja produktiviteten genom ökad kapitalintensitet. Över tiden leder denna skillnad i produktivitetsutveckling mellan tjänstesektorn och de varuproducerande sektorerna till att den förstnämndas relativa andel av sysselsättningen ökar.

Under den senaste tioårsperioden har det samtidigt skett något av ett trendbrott i utvecklingen inom tjänstesektorn. Som framgår av tabell 2.14 uppvisar nu, efter en lång följd av år med expansion, flera branscher en kraftig minskning av antalet anställda. Till denna kategori hör sektorerna byggverksamhet, hushållsinriktade privata tjänster och kommunikationstjänster. För dessa sektorer har sysselsättningen fallit med mellan 10 och 15 procent. Tillbakagången i sysselsättning inom primära offentliga tjänster är en ny och hittills nästan obekant företeelse. Som vi redan sett har den långsiktiga utvecklingen för denna sektor varit mycket expansiv. Nedgången under den senaste tioårsperioden har inneburit att ca 85 000 arbetstillfällen försvunnit. Blandade privata tjänster uppvisar en i stort sett oförändrad situation.

Den starkaste positiva sysselsättningsutvecklingen kan noteras för sektorerna företagsinriktade privata tjänster och humankapitalgenererande offentliga tjänster, för vilka antalet arbetstillfällen till och med ökat i absoluta tal.

Tabell 2.14 Antal arbetstillfällen inom svenska tjänstesektorer åren 1986 och 1995

Sektor	1986		1995		Förändring	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Absolut	Proc.
Humankapital-genererande	50 205	1,2	54 712	1,5	4 507	9,0
Företagsinriktade privata tjänster	345 577	8,2	357 520	9,6	11 943	3,5
Blandade privata tjänster	393 495	9,3	382 967	10,2	-10 528	-2,7
Primära offentliga tjänster	1 361 880	32,2	1 276 236	34,2	-85 644	-6,3
Hushållsinriktade privata tjänster	377 655	8,9	336 547	9,0	-41 108	-10,9
Byggverksamhet	260 785	6,2	223 818	6,0	-36 967	-14,2
Kommunikationer	294 624	7,0	251 246	6,7	-43 378	-14,7

Källa: Bearbetningar av SCB Årsys

Sammanfattningsvis har det 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 tjänsteproducerande samhälle.

Näringsstrukturens ekonomiska geografi

På den nationella nivån har det svenska specialiseringsmönstret förskjutits till förmån för humankapitalintensiva branscher. En naturlig fråga är hur denna aggregerade bild av förändring tagit sig uttryck på den regionala nivån? Man kan förvänta sig en variation i betydelsen mellan näringslivets olika sektorer för olika svenska regioner. Är den regionala specialiseringen långt driven, kommer den pågående utvecklingen att påverka svenska regioner på vitt skilda sätt.

För att undersöka näringsstrukturens ekonomiska geografi behövs ett mått på specialisering. I det följande används ett mått baserat på regionala sysselsättningsandelar. Om en region har en större sysselsättningsandel inom en viss sektor än riket som helhet, sägs regionen vara specialiserad inom sektorn. Som mått på specialisering används följande specialiseringskvot:

$$S_i^r = \frac{E_i^r / E^r}{E_i / E} \cdot 100$$ där E_i^r är antal sysselsatta inom sektor *i* för region *r*.

En region med samma specialisering som nationen har därmed värdet hundra. Ett värde över 100 för en sektor innebär att sektorn har en större betydelse för sysselsättningen i regionen än den har för sysselsättningen i landet som helhet.

Som regional indelning används som nämnts lokala arbetsmarknader. Eftersom det är betydande skillnader i befolkningsstorlek mellan Sveriges lokala arbetsmarknader är det relevant att innan den detaljerade analysen undersöka huruvida sektorerna är jämt spridda över samtliga arbetsmarknader eller i huvudsak är koncentrerade till stora alternativt små regioner. Tabell 2.15 redovisar specialiseringskvoter inom samtliga sektorer för sex storleksgrupper av lokala arbetsmarknader. Det redovisas

även ett spridningsmått, en så kallad variationskoefficient, för att tydligare illustrera hur sektorerna skiljer sig åt. Ett högt värde på variationskoefficienten (CV) indikerar en stor spridning i sysselsättningsandelar mellan storleksgrupperna.

Tabell 2.15 Sektorernas specialiseringskvoter 1995 fördelade på sex storleksgrupper av lokala arbetsmarknader. Sektorerna har rangordnats efter specialiseringen i de befolkningstätaste regionerna.

Sektor	Befolkningsstorlek (1000-tal invånare)						
	>300	>100	>50	>25	>10	<10	CV
Företagsinriktade privata tjänster	150	79	64	53	36	25	0,66
Humankapital-genererande	148	106	24	12	10	4	1,20
Blandade privata tjänster	130	84	85	72	76	78	0,25
Kommunikationer	123	92	84	71	75	95	0,20
Forskningsintensiv industri	119	100	55	103	23	32	0,56
Kunskapsintensiv industri	118	97	61	100	56	28	0,44
Hushållsinriktade privata tjänster	104	98	100	92	97	107	0,05
Byggverksamhet	94	106	104	100	97	97	0,05
Primära offentliga tjänster	90	106	115	102	104	115	0,09
Arbetsintensiv industri	57	109	110	174	180	151	0,36
Kapitalintensiv industri	38	128	176	121	188	172	0,40
Primärnäringar	36	116	167	163	220	212	0,45

Källa: Bearbetningar av SCB Årsys

Tabellen visar hur primärnäringar, arbetsintensiv industri och kapitalintensiv industri uppvisar en påtaglig koncentration till medelstora och framför allt små lokala arbetsmarknader. För de landkrävande primärnäringarna är detta naturligt. Den arbetsintensiva och

kapitalintensiva industrin har huvudsakligen sina produkter i produktcykelns mognads- och stagnationsfas. Krav på ständiga kostnadsreduktioner tvingar därför fram omlokaliseringar eller nedläggning och sektorernas tyngdpunkt förskjuts nedåt i ortshierarkin. Deras lokaliseringsmönster kan därmed förklaras av att sektorernas produkter är utsatta för betydande priskonkurrens.

Sektorerna byggverksamhet och kommunikationstjänster är förhållandevis jämnt fördelade över storleksgrupperna. Det gäller särskilt byggverksamheten. För kommunikationstjänster finns en viss koncentration till de allra största lokala arbetsmarknaderna. Att de hushållsinriktade privata tjänsternas rumsliga utbredning styrs av befolkningsunderlaget framgår tydligt av den mycket jämna fördelningen över storleksgrupperna.

Den kunskaps- och forskningsintensiva industrin visar tvärtom en koncentration till större lokala arbetsmarknader. Sektorernas krav på en produktionsmiljö karaktäriserad av ett rikligt utbud på avancerade produktionsfaktorer tillgodoses bäst i större städer. En lokalisering som möjliggörs av deras produktionsteknik och relativt låga kostnadskänslighet.

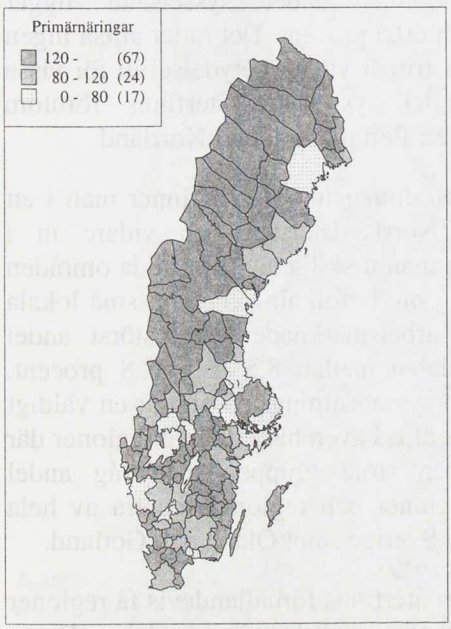
Även de företagsinriktade privata tjänsterna uppvisar en mycket kraftig koncentration till de allra största lokala arbetsmarknaderna. Lokaliseringsmönstret avspeglar behovet av nära kontakt med kunder och leverantörer samt de i övrigt specifika kraven på en produktionsmiljö liknande den för kunskaps- och forskningsintensiva industrin.

För de primära offentliga tjänsterna är den rumsliga fördelningen av andelen sysselsatta mycket jämn, vilket bottnar i en politisk ambition att uppnå en liknande offentlig service i alla delar av landet. Humankapitalgenererande offentliga tjänster uppvisar å andra sidan en mycket kraftig koncentration till de allra största lokala arbetsmarknaderna. Dessa tjänster återfinns nästan uteslutande i de översta skikten av ortshierarkin.

Kartorna 2.1 till 2.12 presenterar en mer detaljerad bild av de olika sektorernas rumsliga utbredning. Samtliga kartor är uppbyggda kring det specialiseringsmått som beskrivits ovan och för att uppnå en godtagbar överskådlighet presenteras kartorna med en indelning i endast tre kategorier. Den första kategorin innefattar de lokala arbetsmarknader där sektorns sysselsättningsandel är klart högre än rikets, närmare bestämt tjugo procent högre. Den andra kategorin innehåller de arbetsmarknader som har en sysselsättningsandel i nivå med rikets, medan den sista kategorin innehåller de regioner där andelen är tjugo procent mindre. Det

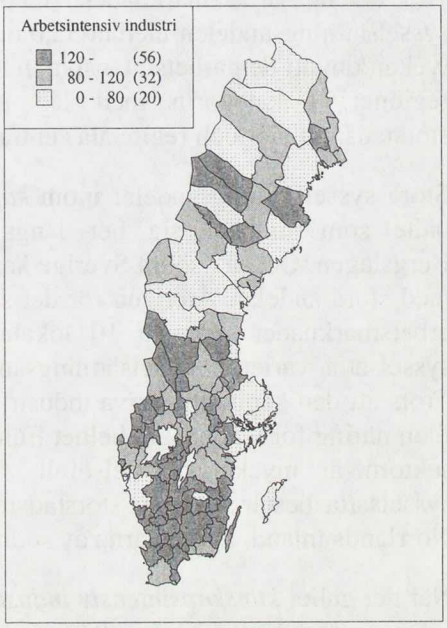
bör påpekas att detta kan leda till en relativt stor spridning bland de lokala arbetsmarknader som återfinns i någon av de yttre klasserna. Kartorna har därför kompletterats med tabeller över de tio lokala arbetsmarknader med störst sysselsättningsandelar inom respektive sektor.

Karta 2.1 Primärnäringarnas regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom primärnäringar (riket = 2,6): Arjeplog 19,7, Kiruna 17,7, Gällivare 17,3, Simrishamn 11,1, Hedemora 10,9, Strömsund 9,4, Härjedalen 9,3, Torsby 9,2, Gotland 9,0, Lycksele 8,7

Karta 2.2 Arbetsintensiva industrins regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom arbetsintensiv industri (riket = 11,4): Gnosjö 60,5, Olofström 60,0, Laxå 47,0, Gislaved 45,9, Hofors 42,4, Bengtsfors 40,2, Tidaholm 35,8, Filipstad 35,4, Markaryd 32,8, Värnamo 32,0

Stora sysselsättningsandelar inom *primärnäringar* finner man i Norrlands inland, ett bälte över Mellansverige ner mot Öland och Gotland samt i delar av Sydvästsverige. Det rör sig nästan genomgående om befolkningsmässigt relativt små lokala arbetsmarknader, inte sällan i geografiskt isolerade lägen. För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta varierar sysselsättningsandelen mellan 8,7 och 19,7 procent. Trots att primärnäringar sysselsättningsmässigt är en mycket liten sektor för landet som helhet finns alltså ett antal regioner där beroendet av sektorn är

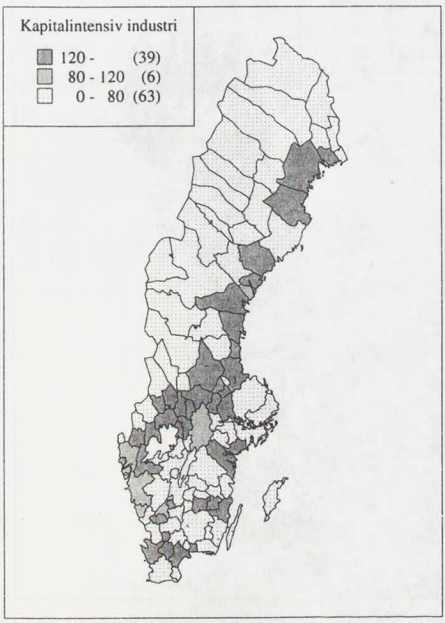
förhållandevis stort. Gruppen med låg andel sysselsatta domineras av storstadsregioner och regionala centra.

Nästan hela södra och mellersta Sverige uppvisar stora eller medelstora andelar sysselsatta inom *arbetsintensiv industri*. Särskilt höga andelar kan observeras i Småland och Bergslagen. Också i norra Norrland återfinns några spridda regioner med relativt stora andelar. På det hela taget rör det sig om lokala arbetsmarknader med förhållandevis liten befolkning. För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta ligger sysselsättningsandelen mellan 32,0 och 60,5 procent. Det råder alltså ingen tvekan om att den arbetsintensiva industrin är ytterst betydelsefull för vissa regioner. I kategorin med låg andel sysselsatta återfinns förutom storstadsregioner och regionala centra ett flertal områden i Norrland.

Stora sysselsättningsandelar inom *kapitalintensiv industri* finner man i ett bälte som sträcker sig ner längs Norrlandskusten och vidare in i Bergslagen. Också i södra Sverige kan man urskilja några spridda områden med stora andelar. Återigen rör det sig om befolkningsmässigt små lokala arbetsmarknader. För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta varierar sysselsättningsandelen mellan 8,5 och 32,8 procent. Trots att den kapitalintensiva industrin sysselsättningsmässigt är en väldigt liten näring för landet som helhet finns alltså även här ett antal regioner där sektorn är mycket betydelsefull. Den stora gruppen med låg andel sysselsatta består förutom storstadsregioner och regionala centra av hela Norrlands inland, inre delarna av södra Sverige samt Öland och Gotland.

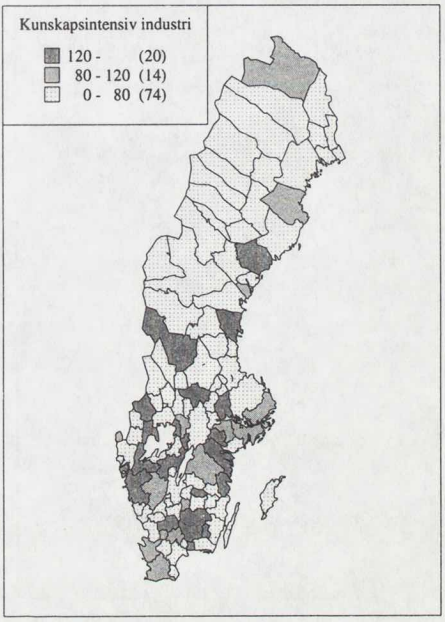
När det gäller *kunskapsintensiv industri* återfinns förhållandevis få regioner i kategorierna med stora eller medelstora sysselsättningsandelar. Dessa återfinns i ett stråk från Göteborgsregionen via Östergötland upp till Stockholmsområdet. Också i Sydsverige samt i några spridda regioner i Norrland finns relativt stora andelar. Till skillnad från föregående sektorer rör det sig huvudsakligen om befolkningsmässigt stora lokala arbetsmarknader. För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta ligger sysselsättningsandelen mellan 7,2 och 25,9 procent. I den stora gruppen med låg andel sysselsatta återfinns nära nog hela Norrland, betydande delar av Mellansverige samt Öland och Gotland.

Karta 2.3 Kapitalintensiva industrins regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom kapitalintensiv industri (riket = 2,2): Munkfors 32,8, Hällefors 23,0, Hylte 22,9, Hagfors 19,7, Avesta 19,2, Örnsköldsvik 11,2, Hässleholm 9,3, Nyköping 8,9, Sunne 8,6, Vetlanda 8,5

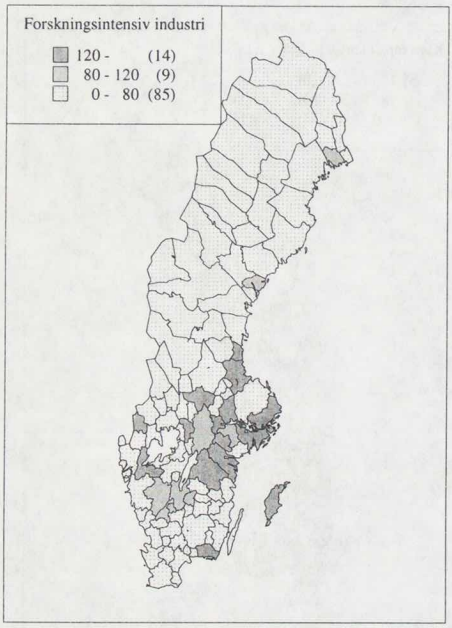
Karta 2.4 Kunskapsintensiva industrins regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom kunskapsintensiv industri (riket = 4,0): Emmaboda 25,9, Trollhättan 13,0, Ljungby 11,8, Skövde 10,9, Karlshamn 10,6, Katrineholm 9,3, Örnsköldsvik 8,2, Göteborg 8,0, Ludvika 7,3, Arvika 7,2

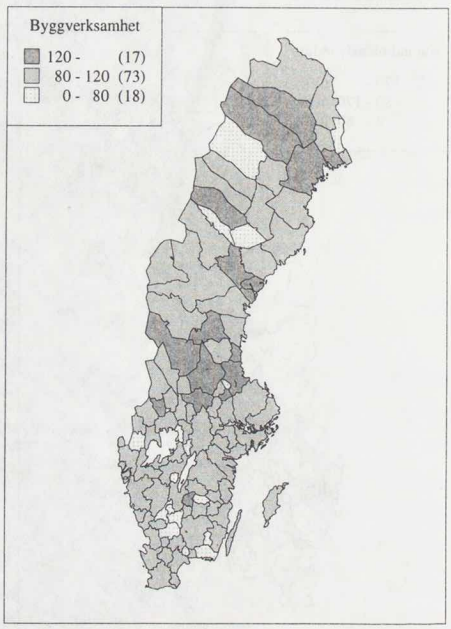
Också *forskningsintensiv industri* har få regioner i kategorierna med stora eller medelstora sysselsättningsandelar. Ett förhållandevis väl sammanhållet område med stora eller medelstora andelar återfinns i östra delarna av Mellansverige. Till denna kategori hör också Karlskrona och Gotland samt några enstaka områden längs Norrlandskusten. Det rör sig huvudsakligen om centralt belägna och befolkningsmässigt relativt stora lokala arbetsmarknader. För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta varierar sysselsättningsandelen mellan 16,3 och 4,2 procent. I stort sett hela Norrland och de sydligaste delarna av Sverige återfinns i gruppen med låg andel sysselsatta.

Karta 2.5 Forskningsintensiva industrins regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom forskningsintensiv industri (riket = 2,6): Karlskoga 16,3, Söderhamn 11,8, Köping 10,9, Linköping 9,7, Västerås 6,9, Katrineholm 6,1, Årjäng 5,8, Ludvika 5,3, Trollhättan 4,7, Norrköping 4,2

Karta 2.6 Byggverksamhetens regionala specialiseringsmönster 1995

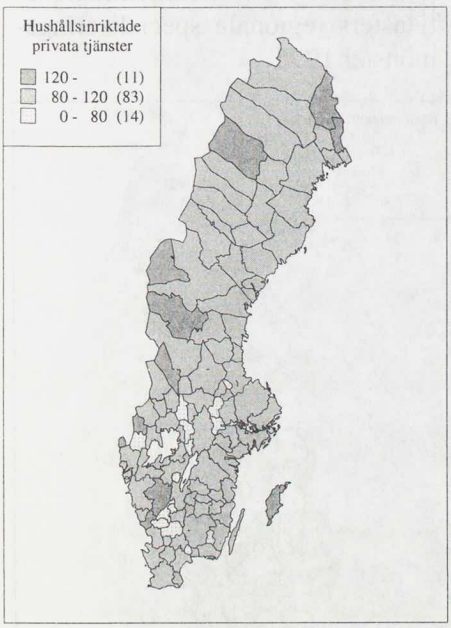


Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom byggverksamhet (riket = 6,0): Vilhelmina 9,7, Nässjö 9,0, Ludvika 8,3, Ljusdal 8,3, Luleå 8,0, Falun 7,9, Sunne 7,7, Avesta 7,6, Härnösand 7,5, Mora 7,5

Karaktäristiskt för sektorn *byggverksamhet* är att andelen sysselsatta i det närmaste inte alls varierar mellan regionerna. De allra flesta lokala arbetsmarknader påträffas i kategorin med medelstora sysselsättningsandelar. En viss koncentration med stora andelar förefaller dock finnas i norra Mellansverige och norra Norrland. Det faktum att gruppen med störst andel sysselsatta inom byggverksamhet inte ligger särskilt långt över riksgenomsnittet är ytterligare en indikation på sektorns jämna regionala fördelning.

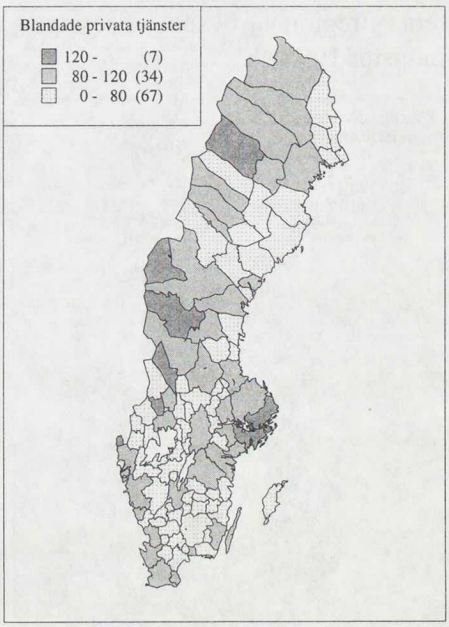
En mycket jämn regional fördelning av andelen sysselsatta gäller också för sektorn *hushållsinriktade privata tjänster*. Bland de få lokala arbetsmarknader som påträffas i kategorin med stora andelar finner man utpräglade turistområden som Gotland, Strömstad, Malung, Härjedalen och Åre. Inte heller för denna sektor är skillnaden mellan de 10 högst rankade regionerna särskilt stor.

Karta 2.7 Hushållsinriktade tjänsters regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom hushållsinriktade privata tjänster (riket = 9,0): Strömstad 15,9, Malung 15,7, Åre 13,7, Övertorneå 13,3, Falkenberg 12,8, Pajala 12,2, Årjäng 12,1, Härjedalen 11,5, Arjeplog 11,5, Borås 11,2

Karta 2.8 Blandade tjänsters regionala specialiseringsmönster 1995



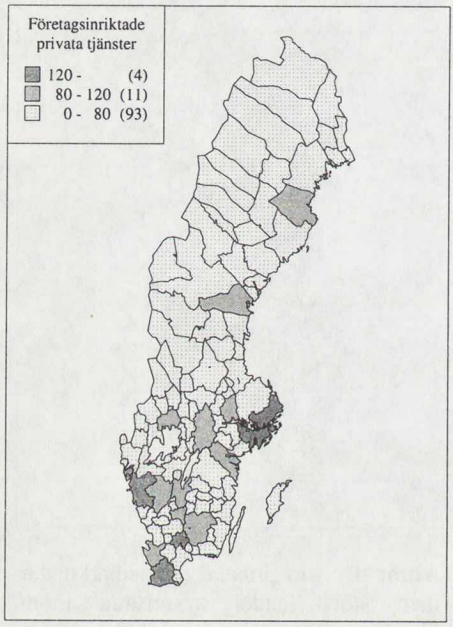
Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom blandade privata tjänster (riket = 10,2): Åre 20,8, Stockholm 15,6, Arjeplog 15,2, Malung 14,6, Härjedalen 13,6, Sunne 13,2, Strömstad 12,6, Kiruna 12,1, Nyköping 12,0, Arvidsjaur 11,6

För de *blandade privata tjänsterna* är bilden något mer splittrad. Frånsett en viss koncentration till de allra största lokala arbetsmarknaderna är den regionala fördelningen av andelen sysselsatta förhållandevis jämn. Stora eller medelstora andelar kan observeras i Sydvästsverige, östra Mellansverige samt södra och norra Norrland. I kategorin med stora sysselsättningsandelar finner man återigen en rad välkända turistområden.

För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta varierar sysselsättningsandelen mellan 11,6 och 20,8 procent.

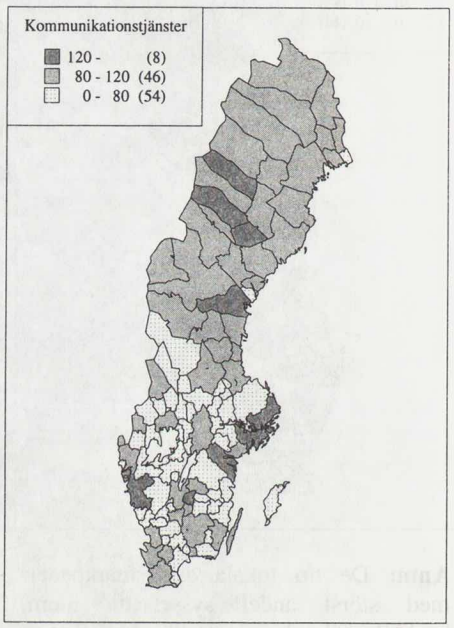
När det gäller sektorn *företagsinriktade privata tjänster* domineras bilden av en kraftig koncentration till de allra största lokala arbetsmarknaderna. I kategorierna med stora eller medelstora andelar finner man förutom storstadsregioner huvudsakligen universitets- och högskoleregioner. För de 10 lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta ligger sysselsättningsandelen mellan 8,3 och 19,0 procent.

Karta 2.9 Företagsinriktade tjänsters regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom företagsinriktade privata tjänster (riket = 9,6): Älmhult 19,0, Stockholm 15,9, Göteborg 12,7, Malmö 12,0, Karlstad 10,6, Växjö 10,0, Västerås 9,7, Helsingborg 9,4, Jönköping 8,4, Sundsvall 8,3

Karta 2.10 Kommunikationstjänsters regionala specialiseringsmönster 1995

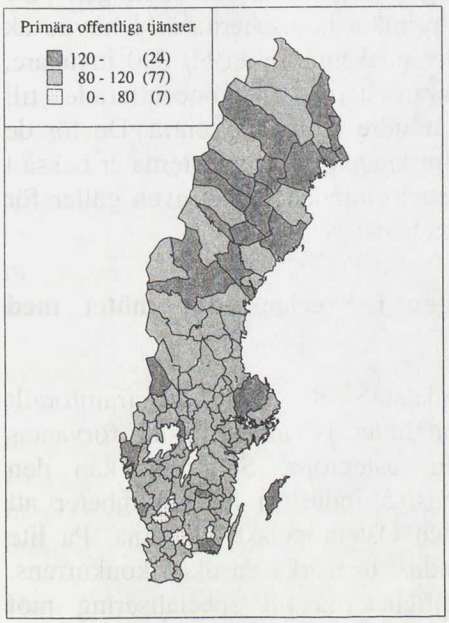


Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom kommunikationstjänster (riket = 6,7): Vilhelmina 11,7, Sundsvall 10,0, Nässjö 9,6, Åsele 9,1, Stockholm 8,6, Sorsele 8,5, Göteborg 8,4, Norrköping 8,3, Härjedalen 8,0, Åre 7,7

Sektorn *kommunikationstjänster* uppvisar också den en något splittrad bild. Bortsett från en viss koncentration till de allra största lokala

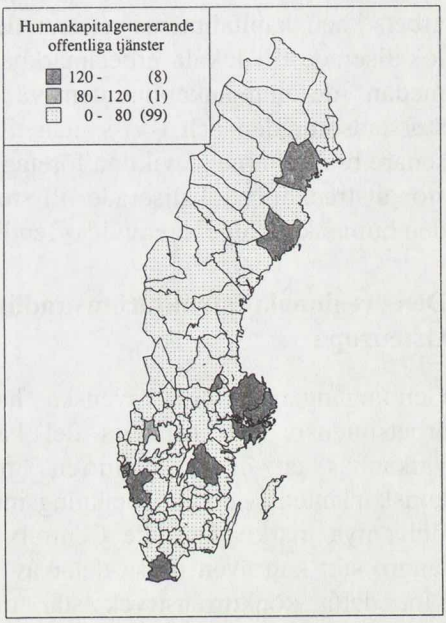
arbetsmarknaderna är den regionala fördelningen av andelen sysselsatta förhållandevis jämn. Norrland uppvisar nästan genomgående stora eller medelstora andelar medan regioner med stora och små andelar är blandade över hela Mellansverige och södra Sverige. Inte heller för denna sektor är skillnaden mellan gruppen med störst andel sysselsatta och riksgenomsnittet särskilt stor.

Karta 2.11 Primära offentliga tjänsters regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom humankapitalgenererande offentliga tjänster (riket = 1,5): Umeå 6,7, Uppsala 6,5, Linköping 2,9, Malmö 2,6, Göteborg 2,2, Stockholm 2,0, Hedemora 1,9, Luleå 1,8, Säffle 1,3, Haparanda 1,0

Karta 2.12 Humankapitalgenererande tjänsters regionala specialiseringsmönster 1995



Anm: De tio lokala arbetsmarknader med störst andel sysselsatta inom primära offentliga tjänster (riket = 34,2): Härnösand 56,1, Eksjö 54,9, Sollefteå 52,3, Haparanda 50,8, Jokkmokk 50,3, Övertorneå 47,9, Pajala 47,8, Torsby 46,7, Karlskrona 45,4, Kalix 45,0

Sektorn *primära offentliga tjänster* karaktäriseras av en mycket jämn regional fördelning av andelen sysselsatta. Flertalet lokala arbetsmarknader återfinns i kategorin med medelstora sysselsättningandelar. Frånsett några spridda regioner i södra Sverige domineras gruppen med stora sysselsättningsandelar av ett förhållandevis väl sammanhållet område i Norrland. För de 10 lokala arbetsmarknader som befinner sig i topp

varierar andelen sysselsatta mellan 45,0 och 56,1 procent. Det är alltså för vissa regioner en mycket betydelsefull sektor.

Den mest extrema koncentrationen uppvisar sektorn *humankapitalgenererande offentliga tjänster*. Bilden domineras nästan uteslutande av universitetsregioner. Att det rör sig om en mycket liten sektor framgår av att sysselsättningsandelen för de 10 högst rankade lokala arbetsmarknader endast varierar mellan 1,0 och 6,7 procent.

Det finns som framgår att de återgivna kartorna alltså en tydlig ortshierarkisk dimension i den fortgående strukturomvandlingen. De arbets- och kapitalintensiva samt de primära branscherna är i huvudsak lokaliserade till lokala arbetsmarknader med mindre än 50 000 invånare, medan de humankapitalintensiva branscherna är koncentrerade till storstadsområden och i viss mån till mindre regionala centra. De för de senare branscherna så viktiga företagsinriktade privata tjänsterna är också i stor utsträckning lokaliserade till storstadsområden, vilket även gäller för den humankapitalgenererande offentliga tjänstesektorn.

Den regionala strukturomvandlingen i Sverige inför mötet med Östeuropa

Genomgången av det svenska handelsutbytet visade att framförallt arbetsintensiv och till viss del kapitalintensiv industri kan förväntas vidkännas en ökad konkurrens från Östeuropa. Samtidigt kan den kunskapsintensiva och forskningsintensiva industrin ha möjligheter att finna nya marknader i de Central- och Östeuropeiska länderna. På lite längre sikt kan även dessa delar av industrin märka en ökad konkurrens. Mot detta konkurrenstryck står möjligheterna till 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 konkurrenstrycket bestäms ytterst av hur konkurrensförutsättningarna utvecklas för de branscher som ger inkomster över dagens genomsnitt. Den utveckling inom industrin som skisserats ovan kan med viss sannolikhet därmed förstärkas i takt med att östekonomierna öppnas upp.

De dynamiska delarna av industrin blir dessutom allt tätare integrerade med avancerade tjänsteverksamheter, vilket går att avläsa i den snabba expansionen av de företagsinriktade tjänsternas sysselsättningsandelar. 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 tjänstesektorers möjligheter 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. En tätare integration kommer dock samtidigt att göra tjänsteproduktionen allt mer konjunkturkänslig.

Av strategisk betydelse för näringslivets utveckling är också den snabbt expanderande humankapitalgenererande offentliga tjänstesektorn. En sektor som är kritisk för utvecklandet av regioners produktionsfaktorer och därmed deras långsiktiga komparativa fördelar.

Det har tidigare konstaterats att tjänstesektorn överlag svarar för en allt större del av regioners sysselsättning. Detta kan förklaras av skillnader i produktivitetsutveckling mellan näringslivets olika sektorer såväl som en ökad efterfrågan på olika typer av tjänster. Tillväxten under den senaste tjugofemårsperioden förklaras nästan uteslutande av den offentliga sektorns kraftiga expansion. Huvuddelen av denna sektor utgörs av det vi kallar primära offentliga tjänster, verksamheter som inte omedelbart påverkas av internationella konjunktursvängningar, men väl av politiska prioriteringar inom ramen för de samhällsekonomiska resurserna. En allt större andel sysselsatta befinner sig därmed inom verksamheter som inte direkt styrs av den globala ekonomins utveckling. En allmänt sett dålig ekonomisk utveckling innebär dock indirekt en begränsning för den offentliga sektorn expansionsmöjligheter. Det samma kan sägas gälla också för de hushållsinriktade privata tjänsterna vars marknader i huvudsak är lokala och därmed beroende av de regionala ekonomiernas köpkraft.

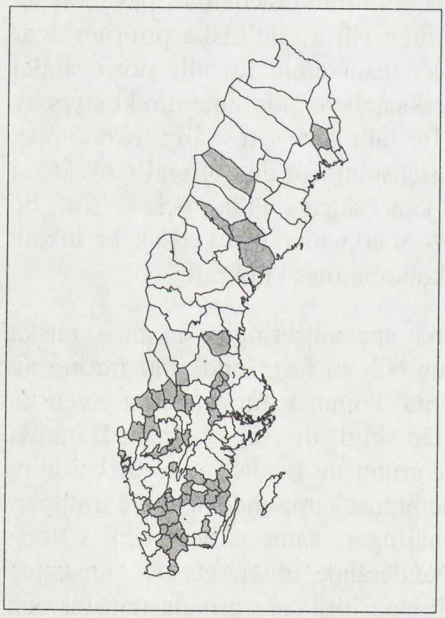
Den i många avseenden långt drivna specialiseringen inom svenska regioner innebär att en unionsutvidgning och en fortgående integrering av de Central- och Östeuropeiska staterna kommer att påverka svenska regioner olika. För att ge en samlad bild av regionernas framtida utvecklingsförutsättningar har,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

De lokala arbetsmarknader med höga sysselsättningsandelar inom de branscher som bedöms möta störst omställningsproblem redovisas i karta 2.13. En gräns har dragits vid en sysselsättningsandel på över 25 procent, vilket innebär att mer än var fjärde sysselsatt återfinns inom någon av de

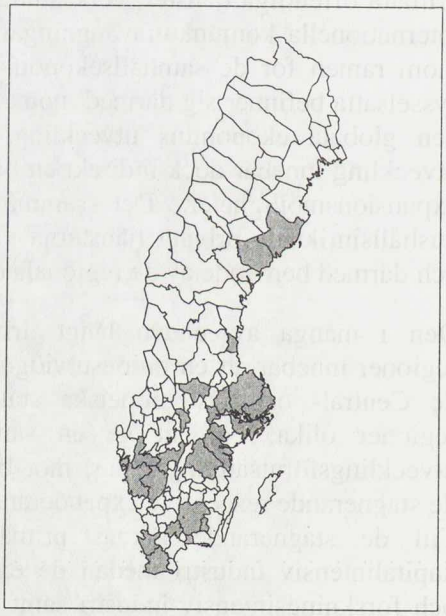
stagnerande sektorerna. Bortsett från några spridda regioner i Norrland är i stort sett samtliga av de 46 lokala arbetsmarknaderna koncentrerade till Småland och Bergslagen. Ett antal utpräglade industri- och bruksorter intar något av en särställning med sysselsättningsandelar mellan 50 och 65 procent.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

Karta 2.14 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.

Karta 2.13 Regioner med höga sysselsättningsandelar inom stagnerande branscher 1995



Karta 2.14 Regioner med höga sysselsättningsandelar inom expansiva branscher 1995



2.4 En utvidgnings konsekvenser för Sveriges regioner

Omvandlingstryck och anpassningsmöjligheter i ett ekonomiskt geografiskt perspektiv

Huvudfrågan i denna studie gäller konsekvenserna för Sveriges regioner av ansökarländernas EU medlemskap. Medlemskapet och dess effekter måste ses mot bakgrund av en avsevärt mer omfattande och långsiktig process. En process vilken genomgick en språngartad utveckling med järnridåns fall. Ansökarländerna och övriga Östeuropa, där t ex Ryssland ingår med en betydande tyngd, kommer oavsett EU medlemskap eller ej 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.

Det strukturella brottet i den europeiska utvecklingen har drivits fram i interaktion med en internationell omgivning även den stadd i grundläggande förändring. Information, individer och finansiella flöden har frigjorts från nationalstaternas gränsbyggen. Företag agerar nu på ett mångkontinentalt plan via nätverk av underleverantörer och kunder. Möjligheterna till global kontroll och styrning har under de senaste tjugo åren ökat markant. Frågan om lokalisering av produktion kan nu betraktas med alternativ där skillnaderna i rörliga kostnader är betydande jämfört med alternativen inom länder. Existerande lokaliseringar är därmed ifrågasatta även när en relokalisering medför betydande fasta kostnader.

Ramarna för utredningen 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. Kunskapen om teknik, produktionsfaktorer m.m. inom Östeuropa är alltför bristfällig. Kunskapen om kopplingen mellan internationella och regionala förlopp i Sverige är även den bristfällig. Förståelsen för de processer den globala integrationen initierat är dessutom begränsade.

Utredningens främsta kunskapsbidrag till förståelsen av det komplexa händelseförloppet är beskrivningen av existerande strukturer i de svenska regionerna. 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. För Sveriges del innebär det att regioner som idag mottar bidrag kan erhålla minskade bidrag. Hur hårt detta drabbar olika regioner måste dock utvärderas i relation till stödens funktion. Det är av vikt att stöden bidrar till en positiv strukturomvandling och inte låser fast regioner i en stagnerande struktur.

Ett medlemskap ger däremot förbättrade möjligheter till samordnad utvecklingen av den gemensamma infrastruktur det integrerade Europa kräver. Den preliminära analysen i denna rapport pekar på att handeln hämmas mer av barriärer än av bristande tillväxt i ansökarländerna. Eftersom förbättrade handelsmöjligheter leder till snabbare tillväxt skulle ett medlemskap kopplat till betydande länkinvesteringar ur den aspekten ge större samhällsekonomiska vinster och ökade möjligheter att sprida dessa utanför ansökarländerna.

De långsiktiga effekterna av ett medlemskap går däremot idag knappast entydigt att skilja från den större process av integration Öst- och Västeuropa befinner sig i. Som tidigare beskrivits återfinns de Central- och Östeuropeiska ländernas komparativa fördelar på kort sikt med betydande sannolikhet inom primära näringar samt arbetsintensiv- och kapitalintensiv industri torde svenska regioner med specialisering mot dessa sektorer att möta ett kraftigare omställningstryck.

Under senare år har den samlade sysselsättningen inom varuproducerande näringar i Sverige minskat kraftigt. Det finns samtidigt tecken på att den kunskapsmässigt mer avancerade produktionen växer i betydelse. Tillväxten i den kunskapsintensiva varu- och tjänsteproduktionen har dock inte varit tillräckligt snabb för att motverka den privata sysselsättningens tillbakagång. De svenska regioner som inte lyckas skapa förutsättningar för tillväxt i kunskapsintensiv produktion står inför den uppenbara risken att det intensifierade trycket från omvärlden och speciellt Östeuropa kan hämma problemregionernas inkomstutveckling.

Ur den aspekten är det viktigt att uppmärksamma den påtagliga tudelning sektorernas placering i ortshierarkin uppvisar. 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. Dessa relativt få stadsregioner utgör de dynamiska produktionsmiljöer där expansiva sektorer samlas och förstärker varandra. Goda kommunikationer, attraktiv stadsmiljö och ett livaktigt kulturliv kan vara viktiga för att erhålla maximal attraktivitet i dessa sammanhang.

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 och stora inslag av föråldrade produktionsfaktorer. I detta avseende står större orter bättre rustade för omvandling, förnyelse och expansion.

Men även den svenska ortsstrukturen kommer med stor sannolikhet att genomgå en långsam geografisk förskjutning till följd av det växande handelsutbytet med Östeuropa. Lokaliseringar längs den svenska östkusten var fördelaktiga när sjöfarten var det dominerande transportslaget. Intressant nog sammanfaller investeringarna i väg- och järnvägsnätet med att handeln över Östersjön och Bottenhavet begränsas. Historien lär hur tidigare starka städer längs kusten i flera fall stagnerade till förmån för lokaliseringar längs väg- och järnvägar. Det är knappast en överdrift att nu återigen förvänta en förstärkt attraktivitet hos vissa hamnlokaliseringar längs östkusten.

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. Skulle denna omvandlingsprocess fördröjas av utvidgningen, till följd av en temporär efterfrågeökning riktad mot de stagnerande branscherna, 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 inkomsttillväxten 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 befolkningskoncentration. *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 högre 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 sakskäl för en delad förhandlingsstart.

Bilaga 1

En resurs- och funktionsorienterad strukturanalys

En empirisk analys av de svenska regionernas utvecklingsförutsättningar i ett internationellt perspektiv kräver en klassificering av näringslivet som innefattar såväl varu- som tjänsteproducerande verksamhet och som medger en analys av näringslivets rumsliga struktur. Den indelning som presenteras i följande stycke är också avgörande för möjligheten att koppla samman nationellt registrerad statistik med utvecklingsförutsättningar i svenska regioner. Ett annat syfte med stycket är att ge läsaren en bild av vilka produkter som återfinns inom olika sektorer samt vilka egenskaper dessa har.

I en analys av industrin är det fruktbart att i enlighet med Ohlsson & Vinell (1987) indela verksamheter efter deras utnyttjande av produktionsfaktorer. Till skillnad från en indelning baserad på produktegenskaper ger detta en naturlig fokusering mot regionala produktionsförutsättningar. En indelning i arbets-, kapital-, kunskaps- och forskningsintensiv produktion möjliggör också fruktbara kopplingar till både faktorproportions- och produktcykelteorin, av vilken den förstnämnda utgör en central beståndsdel i traditionell handelsteori[1] medan den mer explicit dynamiska produktcykelteorin beskriver hur en produkt under sin livscykel ställer olika krav på produktionsfaktorer, teknik och lokalisering.[2]

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. För att behålla eller möjligtvis stärka sin ställning på marknaden tvingas företagen ständigt introducera varor med nya egenskaper och förändrad design. Produkter skräddarsys för att passa utvalda kundgrupper med specifika krav och önskemål. Förutom det traditionella produktionsmomentet kräver en sådan konkurrensstrategi ett

---

[1] Faktorproportinsteorin utvecklades av Ohlin (1933).

[2] Produktcykelansatsen lanserades ursprungligen av Vernon (1966) som ett försök att förklara internationella investerings- och handelsmönster. Den har även kommit att appliceras på regionala strukturomvandlingsprocesser, se exempelvis Norton & Rees (1979) eller Barkley (1988).

betydligt större inslag av stödtjänster som marknadsanalyser, produkt- och processinovationer, formgivning, marknadsförings- och försäljningsstrategier. I takt med att sådana stödfunktioner blir allt mer avancerade och kräver mer specialiserad kompetens sker också en förändring av produktionens organisation. En förändring som i stor utsträckning möjliggjorts genom innovationer inom kommunikations- och informationsteknologin.

Den växande marknaden skapar utrymme för arbetsdelning och specialisering inte bara inom enskilda företag utan också mellan olika rumsligt spridda organisationer. Arbetsdelningen ger förutsättningar för att bättre utnyttja stordriftsfördelar och samtidigt uppnå en hög grad av flexibilitet i produktionen. Företagen tenderar därmed 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 att ta fasta på dessa kopplingar. I tabell 1 framgår mot bakgrund av detta vilken indelning av näringslivet som används i studien.

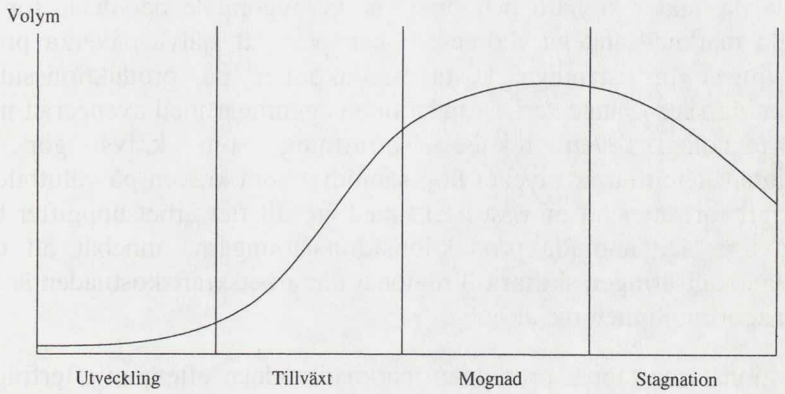
Tabell 1 Indelning av näringslivet i tolv sektorer.

- Primära näringar
- Arbetsintensiv industri
- Kapitalintensiv industri
- Kunskapsintensiv industri
- Forskningsintensiv industri
- Byggverksamhet
- Hushållsinriktade privata tjänster
- Blandade privata tjänster
- Företagsinriktade privata tjänster
- Kommunikationstjänster
- Primära offentliga tjänster
- Humankapitalgenererande offentliga tjänster

Vad kännetecknar då de olika sektorerna? Ett sätt att karaktärisera deras egenskaper är att relatera produkterna till produktlivscykelns olika faser. Produktcykelteorin beskriver en produkts utveckling och produktionsförutsättningar från marknadsintroduktion till nedläggning, se figur 1, och dess intuitivt tilltalande drag har gjort den till en ofta använd modell när det gäller att förklara regionala strukturomvandlingsprocesser. Naturligtvis kan inte samtliga produkter inom en sektor föras till en och samma fas i en produktcykel, men generellt uppvisar produkter ofta liknande drag i sitt rumsligt dynamiska förhållande till sektorerna.[3]

[3] Karlsson, Larsson, 1989.

Faserna i produktcykeln utgörs i tur och ordning av utveckling, tillväxt, mognad och stagnation. Dessa faser kännetecknas i sin tur av olika egenskaper vad gäller efterfrågan på arbetskraft, typen av investeringar, produktionsvolymer, vald teknologi, behov av lokalisering etc.



Figur 1 Produktlivscykeln.

I utvecklingsfasen är försäljningsvolymen liten eftersom konsumenterna inte känner produkten och dess egenskaper samt att priset är högt. Produktionen är småskalig och produktionstekniken i ständig förändring. Nya produkter avnjuter en form av monopolsituation där faktorpriser och transportkostnader blir av mindre betydelse. Företag med produkter i denna fas av produktcykeln konkurrerar mer med produktens egenskaper än med produktens pris. Det finns ett stort behov av underleverantörer som klarar att tillgodose produktionsprocessens speciella krav i form av fluktuerande volymer och växlande funktion. Dessa krav gör att verksamheten dras till storstadsområden och närheten av högskolor och universitet där tillgången till välutbildad arbetskraft är stor.

Produkter som finner fäste på marknaden via ökade marknadsandelar och tillväxt i efterfrågan ställs inför förändrade krav på produktionen. Det krävs längre produktionsserier för att möta den tilltagande efterfrågan, vilket ger möjligheter att utnyttja skalfördelar samtidigt som det kan finnas behov av flera produktionsanläggningar. Företagen söker efter allt bättre produktionsteknik och det finns tendenser till vertikal integration för att på så sätt få kontroll över hela produktionskedjan. Tillgången till kapital blir därför allt mer avgörande för företagets utveckling. Marknadsföring och administration blir viktigare och konkurrensmöjligheterna skiftas successivt från produktens egenskaper till dess design och pris. En hög

kunskapsnivå på arbetskraften är fortfarande väsentligt, men behoven av vetenskaplig och hög teknisk kompetens minskar. Däremot är det viktigt att befinna sig i nära kontakt med de ledande delarna av marknaden för att produkten skall ges en lämplig design.

I mognadsfasen når produkten sitt marknadstak. Konkurrensen från liknande produkter är hård och priset är av avgörande betydelse för att bibehålla marknadsandelar. Företagen har svårt att själva påverka priset utan tvingas till ständiga kostnadsreduktioner på produktionssidan. Tillverkning sker i långa serier i få stora anläggningar med avancerad men stabil teknologi. Den tekniska utrustning som krävs gör att kapitalintensiteten nu är mycket hög samtidigt som kraven på välutbildad arbetskraft fortsätter att minska i takt med att allt fler arbetsuppgifter blir rutinmässiga. De ändrade produktionsförutsättningarna innebär att den optimala lokaliseringen skiftar till regioner där arbetskraftskostnaden är låg och transportmöjligheterna är goda.

I stagnationsfasen tappar produkten marknadsandelar eftersom efterfrågan avtar. Nya och bättre produkter har introducerats, vilket har gjort den ursprungliga produkten obsolet.

Det är nu möjligt att koppla den sektorsindelning som presenterades i tabell 1 till de olika faserna i produktcykeln. Produkterna i den ovan definierade forskningsintensiva sektorn av tillverkningsindustrin kan i huvudsak föras till utvecklingsfasen av produktcykeln. Infasningen av nya produkter är mycket snabbare här än inom andra delar av industrin och per definition stämmer sektorns utbildningsnivå väl in på de krav som ställs på utvecklingsarbete. Läkemedelsindustrin samt stora delar av elektronik- och instrumentindustrin återfinns i denna sektor. Bland produkterna finns exempelvis läkemedel, elektroniska kontorsmaskiner, styr- och reglerutrustning, teleprodukter etc.

Den kunskapsintensiva industrin har de flesta produkterna inom tillväxtfasen. Introduktionen av nya produkter är inte lika omfattande, men det sker ständiga förbättringar av befintliga produkter. Till denna sektor räknas maskin- och transportmedelsindustrin samt verkstadsindustri. Exempel på produkter är bilar, jordbruksmaskiner, verktyg, färg, tvättmedel etc.

Den kapitalintensiva sektorn kännetecknas av ett högt råvaruberoende och en hög kapitalinsats i förhållande till förädlingsvärdet. De flesta produkterna återfinns i mognadsfasen med få produktförnyelser och betydande priskonkurrens. Utvecklingen sker oftast på produktionssidan

med införandet av nya processer eller förbättringar av gamla. Kemisk industri samt skogs- och metallindustri är framstående inom denna sektor och produkterna kan vara massa, papper, oljor, smörjmedel, kemikalier, metaller etc.

Den arbetsintensiva industrin har huvudsakligen sina produkter inom mognads- och stagnationsfasen. Likt den kapitalintensiva sektorn kännetecknas den arbetsintensiva industrin av en ständig jakt på kostnadsreducerande åtgärder. I den arbetsintensiva industrin ingår stora delar av livsmedel-, beklädnads och trävaruindustrin och produkterna är följaktligen livsmedel, virke, spånplattor, mattor, möbler, kläder etc.

Den sista varuproducerande sektorn är den primära. Här ingår jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske samt olika typer av utvinning. Samtliga av dessa näringar är bundna till råvarukällan och därmed mer eller mindre orörliga. Dess speciella förutsättningar i fråga om markförhållanden och produktens egenvärde gör den till en intressant och väldefinierad sektor.

En sektorsindelning av tjänsteproducerande verksamheter kan göras på många olika sätt. Utgångspunkten kan tas i den typ av tjänster som produceras, huruvida tjänsterna framställs i privat eller offentlig regi, tjänsternas funktion i det ekonomiska systemet eller vilken typ av kunder tjänsterna riktar sig till. Klassificeringen i denna studie grundar sig huvudsakligen på verksamheternas förhållande till rummet samt de kopplingar och mönster som finnas mellan olika sektorer i näringslivet.

För det första urskiljes privat och offentligt producerade tjänster. Den offentliga tjänsteproduktion har normalt en tydlig territoriell dimension. Tjänsterna produceras både inom och för ett givet geografiskt område. Det kan röra sig om en nation, ett län eller en kommun. Den privata tjänsteproduktionen verkar normalt inte under sådana rumsliga förhållanden, valet av lokalisering avgörs istället av marknaden.

När det gäller tjänster som produceras i privat regi har dessa klassificerats efter den kategori av kunder som tjänsterna riktar sig till. En tjänst kan sägas ha två huvudsakliga användningsområden. Antigen konsumeras tjänsten direkt av hushåll eller så används den som insats i andra företags eller organisationers varor och tjänster. Den första kategorin av tjänster benämns *hushållsinriktade privata tjänster* och den andra gruppen kallas *företagsinriktade privata tjänster*. Denna indelning tar också fasta på de centrala skillnader som finns vad gäller de privata tjänsteverksamheternas lokalisering.

Enligt centralortsteorin finns för samtliga tjänster en lägsta marknadströskel som måste uppfyllas för att tjänsten ifråga ska kunna utbjudas.[4] Tjänsterna antas också ha en räckvidd vilken uppgår till den maximala sträcka en kund är beredd att resa för att köpa tjänsten. Tjänsteverksamheterna får därmed skiftande representation i orter med olika storlek. Orter med litet befolkningsunderlag har främst tjänsteverksamhet med låga marknadströsklar och kort räckvidd medan större orter kan erbjuda tjänster med högre marknadströsklar och längre räckvidd.

I kategorin hushållsinriktade privata tjänster finner man huvudsakligen verksamhet som livsmedelshandel, övrig detaljhandel och diverse kultur- och rekreationsverksamhet. Det rör sig alltså om tjänster som riktar sig direkt till individer eller hushåll och sektorns rumsliga utbredningen styrs därmed till stor utsträckning av det befintliga befolkningsunderlaget.

De företagsinriktade privata tjänsterna består huvudsakligen av olika typer av konsultverksamheter, det vill säga aktiviteter som riktar sig direkt till andra varu- och tjänsteproducerande företag. Verksamhetens lokalisering styrs därmed till stor utsträckning av var dessa kunder finns. Lokaliseringsvalet är emellertid inte enbart marknadsstyrt utan hänger också samman med särskilda krav på produktionsmiljön. Verksamheten bedrivs ofta i form av utvecklingsprojekt som kräver täta personliga kontakter mellan kunder och leverantörer, vilket i sin tur underlättas av tilltång till snabba kommunikationer. En annan viktig insatsfaktor är tillgång till arbetskraft med hög kunskapsnivå. De marknadsrelaterade såväl som de produktionsmässiga förutsättningarna tillgodoses därmed bäst i storstadsområden, men även i olika kommuners centralorter.

Vissa tjänster vänder sig emellertid både till hushåll och företag och för dessa finns därmed ingen självklar placering i någon av de båda föregående kategorierna. För att undvika onödiga klassificeringsproblem har sådana tjänster inordnats i gruppen *blandade privata tjänster*. Denna sektors lokaliseringsmönster styrs följaktligen både av det tillgängliga befolkningsunderlag samt behovet att finnas i närhet av andra företag och organisationer. De blandade privata tjänsterna utgörs av hotell- och restaurangverksamhet, bank- och försäkringsverksamhet, fastighetsförmedling och fastighetsförvaltning samt diverse uthyrningsverksamhet.

---

[4] Christaller, W (1966).

Sektorn *byggverksamhet* omfattar huvudsakligen verksamheter som syftar till att bygga upp och underhålla den infrastruktur som det övriga näringslivet vilar på. Den tillhandahåller därmed en grund för övriga ekonomiska aktiviteter och har därmed en väl utbredd lokalisering. Sektorn består nästan uteslutande av privata företag men marknaden utgörs till stor del av offentlig uppdragsverksamhet. Den har därmed ofta kommit att spela rollen av ett strategiskt verktyg i regionala och nationella utvecklingsplaner.

De branscher som innefattar transporter samt post- och telekommunikationer har samlats under benämningen *kommunikationstjänster*. Denna sektor har en något speciell prägel i så motto att den innefattar verksamheter som befinner sig i gränslandet mellan det privata och det offentliga. Förutom rent privata företag omfattar sektorn också de olika infrastukturella affärsdrivande verken. Detta är offentligt ägda verksamheter som ytterst står under politisk och demokratisk kontroll men som samtidigt skall drivas på affärsmässiga grunder. Kommunikationssektorn har också ett mycket speciellt förhållande till rummet. Den är närmast att betrakta som ett nätverk vars huvudsakliga uppgift är att transportera varor, personer eller information inom och mellan regioner. Genom dess förmåga att binda samman regioner och underlätta kontakter och interaktion är kommunikationssektorns också av stor betydelse för övriga delar av näringslivet.

De offentliga tjänsternas rumsliga utbredning är en reflektion av den politiska ambitionen att människor ska ha lika tillgång till det offentliga tjänsteutbudet oberoende av bostadsort. Denna rättvisenorm har lett fram till en förhållandevis jämn rumslig fördelning av de offentliga tjänsterna, särskilt gäller detta för tjänster som på ett eller annat sätt syftar till att tillgodose behoven av utbildning, vård och omsorg. Vissa offentliga tjänster faller emellertid utanför denna ram. Huvudsakligen gäller det verksamheter inriktade på en fortlöpande utveckling och förnyelse av samhället i stort, verksamheter som därmed är av strategisk betydelse även för övriga delar av näringslivet. Den högre utbildningen samt forsknings- och utvecklingsverksamhet intar i detta avseende en särställning.

Med utgångspunkt från ovanstående resonemang klassificeras de offentliga tjänsterna i två huvudgrupper. Den ena kategorin benämns *primära offentliga tjänster* och består huvudsakligen av grundskole- och gymnasieutbildning, hälso- och sjukvård, omsorg och sociala tjänster samt offentlig förvaltning. Den andra gruppen utgörs av *humankapital-genererande offentliga tjänster* och omfattar den högre utbildningen samt forsknings- och utvecklingsverksamhet. På grund av sitt behov av kritisk

massa av studenter och forskare samt forskarnas betydligt större efterfrågan på kultur än genomsnittet blir dessa vanligen lokaliserade till större städer.

Rumslig avgränsning

Den regionala avgränsning som tillämpas i studien bygger på regioner som utgör de naturliga omlanden för daglig rörlighet mellan bostad och arbete, sk lokala arbetsmarknader. Avgränsningen av de lokala arbetsmarknaderna grundas på faktiska pendlignsstömmar mellan landets kommuner och genomförs i två steg. I det första momentet avgörs vilka kommuner som kan betraktas som självförsörjande avseende tillgången på arbetstillfällen. För att bli klassificerad som självständig kommun gäller dels att den totala utpendlingen inte överstiger 20 procent av kommunens förvärvsarbetande befolkning, dels att utpendlingen till någon enskild kommun inte överstiger 7,5 procent. De kommuner som inte definieras som självständiga förs därefter till den kommun dit den största pendlingsströmmen går och ingår därmed i den kommunens lokala arbetsmarknad.[5] På basis av pendlingsstatistik från 1991 har 108 lokala arbetsmarknader avgränsats, se karta 1 och tabell 3.

Det finns flera fördelar med att välja en funktionell regional avgränsning som utgångspunkt för studien. En indelning i lokala arbetsmarknader innebär att den förvärvsarbetande befolkningen i stor utsträckning är beroende av regionernas egna företag. Möjligheten att genom daglig rörlighet nå arbetsplatser utanför den egna regionen är begränsade. Om arbetsmarknaden utsätts för externa störningar och antalet arbetstillfällen minskar krävs därför normalt en flyttning för att erhålla tillträde till andra arbetsmarknader. Fokus riktas därmed mot vilka försörjningsmöjligheter den egna regionen erbjuder sin befolkning.

För att underlätta framställningen kommer de lokala arbetsmarknaderna i vissa sammanhang grupperas efter storlek. Mätt i befolkningsstorlek varierar de från 3 392 invånare i Sorsele till 1 771 299 invånare i Stockholmsregionen. Mot bakgrund av de lokala arbetsmarknadernas mycket olika storlek är det lätt att förstå att de också många gånger har väldigt olika funktioner i det nationella produktionssystemet. I tabell 2 redovisas denna gruppering.

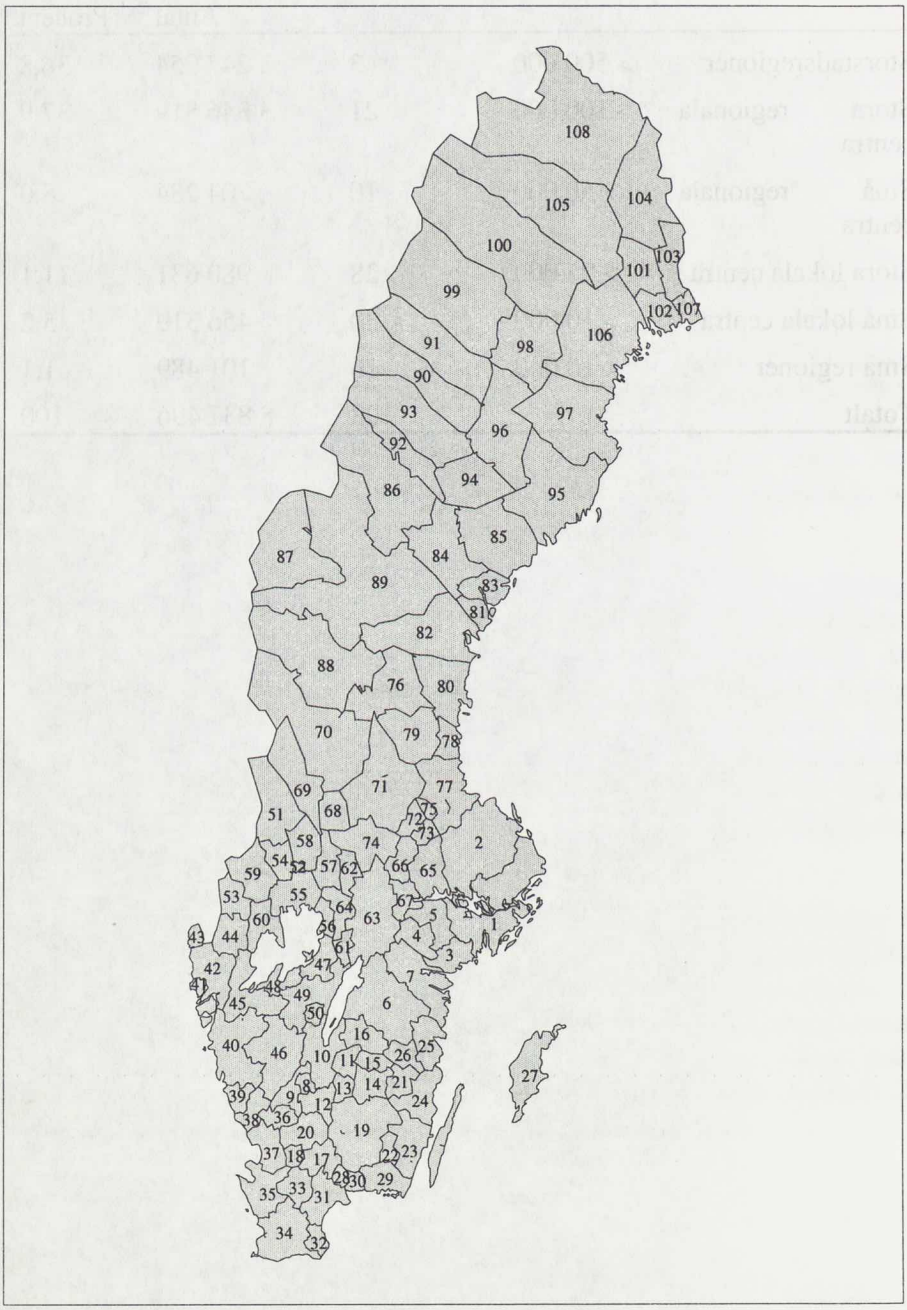
---

[5] Denna avgränsningsmetod utarbetades ursprungligen av SCB och ERU. Se Carlsson m.fl. (1991).

Tabell 2 Gruppering av de lokala arbetsmarknaderna efter storlek 1995

Region	Gränser	Antal LA	Befolkning	
			Antal	Procent
Storstadsregioner	> 500 000	3	3 247 954	36,8
Stora regionala centra	> 100 000	21	3 346 819	37,9
Små regionala centra	> 50 000	10	704 284	8,0
Stora lokala centra	> 25 000	28	980 631	11,1
Små lokala centra	> 10 000	30	456 319	5,2
Små regioner	< 10 000	16	101 489	1,1
Totalt		108	8 837 496	100

Karta 1 Lokala arbetsmarknader i Sverige (namn framgår av tabell på nästkommande sida)



Tabell 3 Samtliga lokala arbetsmarknader.

1	Stockholm	37	Halmstad	73	Avesta
2	Uppsala	38	Falkenberg	74	Ludvika
3	Nyköping	39	Varberg	75	Hofors
4	Katrineholm	40	Göteborg	76	Ljusdal
5	Eskilstuna	41	Lysekil	77	Gävle
6	Linköping	42	Uddevalla	78	Söderhamn
7	Norrköping	43	Strömstad	79	Bollnäs
8	Gnosjö	44	Bengtsfors	80	Hudiksvall
9	Gislaved	45	Trollhättan	81	Härnösand
10	Jönköping	46	Borås	82	Sundsvall
11	Nässjö	47	Mariestad	83	Kramfors
12	Värnamo	48	Lidköping	84	Sollefteå
13	Sävsjö	49	Skövde	85	Örnsköldsvik
14	Vetlanda	50	Tidaholm	86	Strömsund
15	Eksjö	51	Torsby	87	Åre
16	Tranås	52	Munkfors	88	Härjedalen
17	Älmhult	53	Årjäng	89	Östersund
18	Markaryd	54	Sunne	90	Storuman
19	Växjö	55	Karlstad	91	Sorsele
20	Ljungby	56	Kristinehamn	92	Dorotea
21	Hultsfred	57	Filipstad	93	Vilhelmina
22	Emmaboda	58	Hagfors	94	Åsele
23	Kalmar	59	Arvika	95	Umeå
24	Oskarshamn	60	Säffle	96	Lycksele
25	Västervik	61	Laxå	97	Skellefteå
26	Vimmerby	62	Hällefors	98	Arvidsjaur
27	Gotland	63	Örebro	99	Arjeplog
28	Olofström	64	Karlskoga	100	Jokkmokk
29	Karlskrona	65	Västerås	101	Överkalix
30	Karlshamn	66	Fagersta	102	Kalix
31	Kristianstad	67	Köping	103	Övertorneå
32	Simrishamn	68	Vansbro	104	Pajala
33	Hässleholm	69	Malung	105	Gällivare
34	Malmö	70	Mora	106	Luleå
35	Helsingborg	71	Falun	107	Haparanda
36	Hylte	72	Hedemora	108	Kiruna

Kommittédirektiv

EU:s utvidgning - konsekvenser för regional utveckling samt den gemensamma regional- och strukturpolitiken

Dir. 1997:15

Beslut vid regeringsammanträde den 23 januari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att analysera konsekvenserna för Sverige, men även för unionen som helhet och för kandidatländerna vad avser den regionala utvecklingen och den gemensamma regional- och strukturpolitiken av EU:s utvidgning. Utredaren skall i första hand utgå från en utvidgning med de elva aktuella kandidatländerna. Analysen bör omfatta olika scenarier för den gemensamma regional- och strukturpolitiken.

Då flera faktorer och förutsättningar för utvidgningen idag inte är kända kan resultaten med fördel presenteras som kvalitativa resonemang, vilka dock bör kompletteras med beräkningar av möjliga budgetära konsekvenser. Relevanta internationella och svenska studier bör tillvaratas.

Bakgrund

Europeiska unionen står inför sin femte utvidgning, Tysklands enande oräknat. Sverige ser utvidgningen som ett viktigt steg mot ett enat Europa. Flertalet av de elva stater som har ansökt om medlemskap skiljer sig radikalt från nuvarande medlemmar vad gäller ekonomisk utvecklingsnivå samt institutionell uppbyggnad och traditioner. Samtidigt fördjupas löpande EU:s politiska och ekonomiska integration, vilket innebär att kandidatländerna har ett mer omfattande regelverk att anpassa sig till än vad som tidigare har varit fallet för nytillkommande länder. EU:s kommande utvidgning är samtidigt en av drivkrafterna bakom den reformprocess som de före detta centralplanerade ekonomierna genomgår.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 fastslogs förutsättningarna för ett medlemskap i EU, de s k köpenhamnskriterierna. Dessa innebär bl a att länderna skall ha rättsstatens karakteristiska kännetecken, dvs demokrati, respekt för lagarna och mänskliga rättigheter samt skydd och

respekt för minoriteters rättigheter, fungerande marknadsekonomier och förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen. Medlemskapet förutsätter vidare att kandidatländerna har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser inklusive anslutning till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union.

Vid Europeiska rådets möten i Essen, Madrid, Florens och Dublin bekräftades riktlinjerna för nästa utvidgning. Europeiska rådet har vid flera tillfällen deklarerat att medlemskapsförhandlingar med Malta och Cypern skall påbörjas sex månader efter regeringskonferensens slut. Samtidigt uttryckte Europeiska rådet i Madrid att strävan är att den inledande fasen av förhandlingar med kandidatländerna i Central- och Östeuropa skall sammanfalla med förhandlingsstarten för Malta och Cypern. Vad gäller Maltas medlemskapskandidatur har ansökan dragits tillbaka efter regeringsskiftet hösten 1996.

I Europeiska kommissionen pågår arbetet med att färdigställa så kallade länderyttranden (aviser) för de elva kvarvarande kandidatländerna. Därtill kommer utredningar om utvidgningens effekter på olika sakområden, inklusive institutionella konsekvenser. Slutligen pågår arbete med att utreda de finansiella konsekvenserna av utvidgningen. Sannolikt kommer utredningarna att läggas fram i ett sammanhang under hösten 1997.

Regional- och strukturpolitik

Enligt EG-fördraget skall EU främja utvecklingen inom hela unionen för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen (regional- och strukturpolitik) och sträva efter att minska skillnaderna mellan regionerna. Dessa målsättningar kommer vid utvidgningen att gälla även för de nuvarande kandidatländerna.

Budgeten för unionens regional- och strukturpolitik (strukturfonderna) utgör ca en tredjedel av EU:s hela budget. Alla insatser där strukturfonderna medverkar i finansieringen, kräver en kompletterande medfinansiering från medlemsländernas sida.

Viktiga inslag i unionens regional- och strukturpolitik är att alla insatser baseras på program som utarbetas gemensamt av kommissionen och berörda myndigheter, organisationer etc (det s k partnerskapet) i medlemslandet. Beslut om dessa program fattas av kommissionen efter förhandlingar med medlemslandet. Programgenomförandet, som medlemslandet svarar för, förutsätter olika administrativa rutiner för

information, beslutsfattande, utbetalningar, kontroll, uppföljning, utvärderingar m m.

Ett nytt beslut måste fattas beträffande EU:s regional- och strukturpolitik när nuvarande programperiod löper ut år 1999. Även om det ännu inte finns några beslut om budget, regelverk m m för den kommande inriktningen kan man utgå från att den gemensamma regional- och strukturpolitiken kommer att få en fortsättning och då omfatta nya medlemsländer.

En medlemsutvidgning kommer att påverka unionen på många sätt, och därmed förändra förutsättningarna för och kraven på unionens regional- och strukturpolitik. Effekterna kan i första hand komma att göra sig gällande beträffande EU:s budget och de kriterier som nu gäller för avgränsningar av regioner, prioritering av åtgärder, medelstilldelning m m. Regional- och strukturpolitiska insatser kommer också att märkas inom områden som t ex näringsliv, miljö, arbetsmarknad och infrastruktur.

För kandidatländerna kommer EU:s regional- och strukturpolitik att kunna få stor betydelse för ländernas utveckling. Regional- och strukturpolitiken kan också komma att påverka administrationen,

Nya medlemsländer innebär nya handels- och samarbetspartners för nuvarande medlemsstater, men också nya konkurrenssituationer. Även dessa förhållanden påverkas av EU:s regional- och strukturpolitik.

Uppdraget

Utredaren skall analysera konsekvenserna för Sverige, men även för unionen som helhet och för kandidatländerna vad avser den regionala utvecklingen och den gemensamma regional- och strukturpolitiken av EU:s utvidgning. Utredaren skall i första hand utgå från en utvidgning med de elva aktuella kandidatländerna. Analysen bör omfatta olika scenarier för den gemensamma regional- och strukturpolitiken.

Ett av dessa scenarier bör vara att den gemensamma regional- och strukturpolitiken förändras endast marginellt inför utvidgningen och att den tillämpas i de nya medlemsländerna redan från anslutningens första dag.

Ett annat alternativ bör vara att den gemensamma regional- och strukturpolitiken gradvis förändras för att i allt större utsträckning anpassa

sig till de nya förutsättningar och behövs som föreligger inom EU när utvidgningen genomförs.

Det tredje alternativet bör vara en genomgripande reform av den gemensamma regional- och strukturpolitiken, i samband med att utvidgningen äger rum, för att med gemensamma medel särskilt söka främja utvecklingen i unionens mest utsatta regioner och länder.

En viktig utgångspunkt för utredaren bör vara de behov som kan föreligga i kandidatländerna för att målen för den gemensamma regional- och strukturpolitiken skall förverkligas. Olika omständigheter kan göra det nödvändigt att utifrån studier av ett urval av länder, religioner eller strukturer göra antaganden om behovens karaktär och omfattning sett till samtliga kandidatländer. Utredaren bör vidare särskilt granska kandidatländernas förmåga att absorbera medel för regional- och strukturpolitiska insatser.

Utredaren bör mot denna bakgrund göra en bedömning av konsekvenserna för EU-budgeten, den svenska medlemsavgiften och andra statsfinansiella konsekvenser för Sverige.

Vidare bör utredaren översiktligt belysa konsekvenserna för näringslivet i olika delar av Sverige på kort och lång sikt till följd av dels en utvidgning av unionen, dels en, som följd därav, eventuellt förändrad gemensam regional- och strukturpolitik.

Utöver att ge ytterligare underlag för regeringens fortsatta beredning och ställningstaganden, bör utredningen bidra till att informera och väcka debatt hos allmänheten samt inom näringsliv och organisationer, vars ställningstagande kommer att utgöra en del av underlaget när svenska ståndpunkter skall fastställas.

Genomförandet av utredningsuppdraget

Utredaren skall vid genomförandet av sitt uppdrag beakta internationella och svenska studier och konsekvensutredningar på ovannämnda områden. Också Europeiska kommissionens eget utredningsarbete bör beaktas.

Utredaren skall även i sitt arbete fästa avseende vid den pågående regeringskonferensen, som avses bli slutförd under utredningens gång.

Utredaren skall i sitt arbete beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare om redovisning av regionalpolitiska

konsekvenser (dir. 1992:50) och om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Eftersom utredningen inte skall utmynna i några utgiftsförslag behöver utredaren inte pröva offentliga åtaganden dir. 1994:23.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med en referensgrupp bl a bestående av de övriga särskilda utredarna och företrädare för berörda departement. Referensgruppen upprättas genom UD:s försorg.

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 oktober 1997.

Flera svenska utredningar om utvidgningens konsekvenser genomförs under år 1997. Resultatet av de olika utredningarna avses också presenteras i en sammanfattande form.

(Närings-och handelsdepartementet)

Referenser

Allen, D (1996), "Cohesion and Structural Adjustment", i Wallace, H & W Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, oxford.

Alvstam, C G (1996), "EU:s östutvidgning: ekonomisk samanfogning genom variabel geometri", i *Union för både öst och väst*, SOU 1996:15, Utrikesdepartementet.

Andersson, Å E (1995), "Ekonomisk integration av Öst- och Västeuropa", i *Utvidgning och samspel*, SOU 1995:132, Utrikesdepartementet.

Baldwin, R E, J F. Francois & R Portes (1997), "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, vol. 24.

Baldwin, R E (1994), *Mot ett integrerat Europa*, SNS Förlag, Stockholm.

Barkley, D L (1988), "Decentralization of High Technology Manufacturing to non Metropolitan Areas", *Growth and Change*, Vol. 19.

Begg, I (1996), "Inter-regional Transfers in a Widened Europe", Uppsats presenterad vid Kiel Week Conference 1996.

Bröcker, J (1996), *How would an EU-membership of the Visegrád-countries affect Europe's economic geography*, University of Technology, Faculty of Traffic Sience, Dresden.

Bröcker, J & O Jäger-Roschko (1996), "Eastern reforms, trade, and spatial change in the EU, *Papers in Regional Science*, 75:23-40.

Carlsson, F, M Johansson, L O Persson & B Tegsjö (1992), *Lokala arbetsmarknader och förvärvsregioner*, SCB & ERU, Stockholm.

Chatzimarkakis, G (1997), *Europa 2002: ett annorlunda EU*, Subrosa, Nye.

Cheshire, P C & I R Gordon (1995), *Territorial Competition in an Integrating Europe*, Avebury, Aldershot.

Christaller, W (1966), *Central Places in Southern Germany*, Prentice-hall, Englewood cliffs, N.J.

Elander, I (1997), "Between Centralism and Localism", *Government and Policy*, vol. 15, no 2.

Europeiska kommissionen (1997), *Agenda 2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.

Europeiska kommissionen (1997), *Strukturfonderna i Sverige, 1995-1999*, Inforegio, 1997.

European Commission (1996), "The Spatial Consequences of the Integration of the new German Länder into the Community", *Regional Development Studies*, no. 15, OOPEC, Luxembourg.

Europeiska kommissionen (1994), *Eastern and Central Europa 2000 Final Report*, OOPEC, Luxemburg

Europeiska unionen (1997), *Första rapporten om ekonomisk och social sammanhållning*, OOPEC, Luxemburg.

European Union (1996), *Together in Europe*, European Union Newsletter for Central Europé, Nummer 89, 15 maj.

Gidlund, J (1995), "Den 'bysantinska komplexiteten' i Europeiska unionen", i *Enklare och effektivare: Om EU:s komplexitet och maktbalanser*, SOU 1995:131, Utrikesdepartementet.

Grabbe, H & K Hughes (1997), *Eastward Enlargement of the European Union*, The Royal Institute of International Affairs, London.

Hansson, P & L Lundberg (1995), *Från basindustri till högteknologi?: svensk näringsstruktur och strukturpolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

Hamilton C B & L A Winter (1992), "Opening up International Trade with Eastern Europe", *Economic Policy*, Vol. 2, April.

Heinz, K, "The EC´s response to the 'New' Eastern Europé", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nr. 2.

Hitiris, T (1991), *European Community Economics*, 2nd. ed., Harvester Wheatsheaf, New York.

Jachtenfuchs, M (1997), "Democracy and Governance in the European Union", *European Integration online papers (EIoP)*, Vol. 1, Nr. 002.

Johansson, B, C Karlsson & L Westin (1994), (eds), *Patterns of a Network Economy*, Springer Verlag.

Johansson, B & L Westin (1994), "Affinities and Frictions of Trade Networks", *The Annals of Regional Science*, nr. 28, pp 243-261, Springer Verlag.

Karlsson, I (1996), *Europa och folken: En europeisk nation eller nationernas Europa?*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.

Karlsson, C & J Larsson (1989), "Product and Price Competition: a Characterization", *CERUM arbetsrapport*, 1989:3, Umeå.

Kazantseva, N & L Westin (1994), "Missing Networks in 'the Missing Region' - the Challenge for Infrastructure Development", i Olsson, M-O & J Å Dellenbrant (eds), *The Barents Region. Security and Economic Development in the European North*, CERUM Perspektiv, Umeå.

Keating, M (1995), "Europeanism and Regionalism", i Jones, B, & M Keating (eds), *The European Union and the Regions*, Claredon Press, Oxford.

Kilper, H (1997), *Regionalisierung zwischen Effektivität, Innovation und Legitimation*, Habilitationsskrift, Universität in Bochum.

Kohler-Koch, B (1996), "The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU", i Sverker Gustavsson & Leif Lewin (ed.), *The Future of the Nation State*, Nerenius & Santérus Publishers, Routledge.

Laffan, B (1996), *Constitution-Building in the European Union*, Institute of European Affairs.

Laffan, B & M Shackleton (1996), "The Budget", i Wallace, H & W Wallace (eds), *Policymaking in the European* Union, Oxford University Press.

Lindström, B & J-E Nilsson, "The EU:s Structural Funds: A New Element in the Regional Policies of the Nordic Member States", i *Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context*, NordRefo 1996:5.

Luif, P (1995), *On the road to Brussels: The Political Dimensions of Austria´s, Finland´s and Sweden´s accession to the European Union*, AIIA, Braumuller, Vienna.

Lund, G (1997), "Utvidgningsprocessen - ur Sveriges och övriga EU-länders perspektiv", i *Anföranden av medverkanden vid seminariet om EU:s utvidgning - ett historiskt tillfälle för Europa*, EU-sekretariatet, Utrikesdepartementet, Stockholm.

Marks, G (1996), "Exploring and Explaining Variations in EU Cohesion Policy", i Hooghe, L (ed), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Claredon Press.

Marks, G (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC" i Cafruny, A & G Rosenthal (eds.), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Colo.: Lynne: Rienner, Boulder.

Marks,G (1992), "Structural Policy in the European Community", i Sbragia, A (ed), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, The Brookings Institution.

Molle, W (1990), *The Economics of European Integration: theory, practice, policy*, Dartmouth, Aldershot.

Mønnesland, J (1997), *Regional Policy in the Nordic Countries: Background and Tendencies*, NordRefo, 1997:5.

Mörth, U (1996), "Vardagsintegration - La Vie quotidienne - i Europa: Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige", *Stockholm Studies in Politics*, no. 54, Stockholms universitet, Stockholm.

Neven, D J & L-H Röller (1991), "The Structure and Determinants of East-West Trade: a Preliminary Analysis of the Manufacturing Sector" i Winter, L A, & A J Venables (eds), *European Integration: Trade and Industry*, Cambridge University Press, Cambridge.

Norton, R & J Rees (1979), The Product Cycle and the Spatial Decentralization of American Manufacturing, *Regional Studies*, Vol. 13.

Ohlin, B (1933), *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Mass.

Preston, C (1997), *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, London.

Prop. 1997-98:1, *Budgetproposition*.

Rabinowicz, E (1996), *EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst*, SNS Förlag, Stockholm.

Risse-Kappen, T (1992), "Transnational Relations, Domestic Structures, and International Institutions - A Conceptual Framework", paper presented at The workshop on Transnational Relations, Cornell University, Ithaca, N.Y. 13-15 november.

Scharpf, F W (1996), "Negative and Positiv Integration in the Political Economy of European Welfare States", i Marks, G, et al. (eds), *Governance in the European Union*, Sage Publications.

Scott, J (1995), *Development Dilemmas in the European Community. Rethinking Regional Development Policy*, Open University Press, Buckingham.

Sedelmeier, U & H Wallace (1996), "Policies Towards Central and Eastern Europe", i Wallace, H & W Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*, Utrikesdepartementet

SOU 1995:123, *Subsidiaritetsprincipen i EU*, Utrikesdepartementet

SOU 1995:131, *Enklare och effektivare: om EU:s komplexitet och maktbalanser*, Utrikesdepartementet

SOU 1995:132, *Utvidgning och samspel*, Utrikesdepartementet.

SOU 1996:15, *Union för både öst och väst: politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning*, Utrikesdepartementet.

SOU 1997:156, *Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter*, Finansdepartementet.

Sterzel, F (1997), *På väg mot rättsstater i Östeuropa*, Rättsfondens skriftserie nr 32.

Ström, L-I, *Från Likhet till mångfald*, Under utgivning i SIR:s bokserie, Fritzes, Stockholm..

Tsoukalis, L (1993), *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press, Oxford.

Vernon, R (1966), "International Investment and Institutional trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80.

Westin, L (1996a), *Om behovet av regionala räkenskaper*, SCB.

Westin, L (1996b), "Regionala räkenskaper för konkurrenskraftiga regioner", i Mønnesland, J & K Rönnbäck-Zetterström, *Regionalregnskap i norden*, NordRefo Working Papers, 1996:9.

Westin, L & A Östhol (1994), "Functional Networks, Infrastructure and Regional Mobilization, i Lundqvist, L (ed), *Northern Perspectives on European Integration*, NordRefo.

Widgrén, M (1995), *National Interests, EU Enlargement and Coalition Formation*, ETLA, Helsinki.

Wishlade, F (1996), "EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues", i Hooghe, L (ed), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Clarendon Press.

Östhol, A (1996), *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*, Umeå universitet.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
    En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125 Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpssamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
143. Större EU – säkrare Europa. UD.
144. Försvarets fastigheter. Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
147. Barns bilder av åldrande – en fråga om bemötande av äldre. S.
148. Utbildningskanalen. U.
149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
154. Patienten har rätt. S.
155. Miljösamverkan i vattenvården. M.
156. Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. Fi.
157. Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. U.
158. Vuxenpedagogik i teori och praktik. U.
159. Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ju.
160. Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. N.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]
Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. [159]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU – säkrare Europa. [143]
Uppehållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. [134]
Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. [147]
Patienten har rätt. [154]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpssamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]
Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]
Grunddata – i samhällets tjänst. [146]
Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. [156]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]
Utbildningskanalen. [148]
Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. [157]
Vuxenpedagogik i teori och praktik. [158]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]
EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]
Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]
Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]
Familj, makt och jämställdhet. [138]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]
Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. [153]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
Fonogramersättning. [140]
Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]
Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. [160]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]
Miljön i ett utvidgat EU. [149]
Miljösamverkan i vattenvården. [155]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM