

# Ryktet om kostnaderna för

| av Per Stenmarck

Kostnaderna för EU:s utvidgning ryms inom den nuvarande budgeten. På längre sikt måste dock EU:s bidragspolitik reformeras i grunden om inte budgettaket skall spräckas.

**T**IO ÅR EFTER ANDRA VÄRLDSKRIGET var sex av Västeuropas länder i färd med att avsluta bildandet av den största handelsgemenskapen i Europa. Tio år efter Berlinmurens fall väntar länderna i Central- och Östeuropa fortfarande på att bli medlemmar i den Europeiska Unionen.

Den utvidgning som EU just nu står inför är speciell både i räckvidd och mångfald. Aldrig förr har EU förhandlat med så många länder samtidigt. Tretton länder har formellt ansökt om medlemskap; Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Bulgarien, Rumänien, samt medelhavsländerna Cypern, Malta och Turkiet. Om man undantar Turkiet, som har status av kandidatland, men som EU av politiska skäl inte förhandlar med, så kommer detta att öka EU:s yta med 34 procent och befolkningen med 105 miljoner.

EU:s medlemsstater deklarerade vid toppmötet i Köpenhamn 1993 att "de associerade stater i Central- och Östeuropa som så önskar skall bli medlemmar i Europeiska unionen. Anslutningen skall äga rum så snart som en associerad stat kan möta kraven för medlemskap genom att uppfylla de ekonomiska och politiska villkoren". Europeiska rådet fastställde villkoren för medlemskap, som bland annat utgörs av stabilitet hos de institutioner som garanterar demokrati, en fungerande marknadsekonomi liksom beredskap att stå emot konkurrenstryck och marknadskrafter inom unionen samt förmåga att uppfylla medlemskapets skyldigheter. De ekonomiska och politiska villkoren formulerades först i Köpenhamn och justerades senare vid Europeiska rådets möten i Madrid (1995) och i Luxemburg (1997).

Strategin inför anslutningen har utvecklats för att underlätta anslutningsförfarandet. Huvudsakligen består denna av Europaavtal med de tio Central- och Östeuropeiska länderna och anslutningsavtal med Turkiet, Malta och Cypern. Dessa avtal handlar om samarbete i en lång rad frågor, om så kallad tillnärmning av lagstiftning samt till att fastställa ett frihandelsområde mellan EU och kandidatländerna. Till detta skall läggas nationella pro-

gram för vart och ett av kandidatländerna, för antagande av Europeiska unionens regelverk, och olika föranslutningsinstrument såsom PHARE, ISPA för miljö- och transportinfrastruktur och SAPARD för anpassningsstöd på jordbruksområdet. Det belopp som beräknats för föranslutningsstödet fastställdes av Europeiska rådet i Berlin till 3 120 miljoner euro eller knappt 27 miljarder kronor per år under budgetplanens giltighetsperiod.

Den 31 mars 1998 startade anslutningsförhandlingarna med sex kandidatländer i den så kallade Luxemburg-gruppen: Estland, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovenien och Cypern. Vid toppmötet i Helsingfors i december 1999 tillfördes sex länder i Helsingforsgruppen: Lettland, Litauen, Slovakien, Bulgarien, Rumänien och Malta. Därmed utvecklades förhandlingarna från det som i massmedia brukar kallas 5+1 till 10+2.

Det finns för EU anledning att se på utvidgningen ur flera olika perspektiv. Inte minst är de ekonomiska och budgetmässiga aspekterna viktiga. Systemet för egna medel är avsett att gälla även för de nya medlemsstaterna. Dessa kommer inte att vara "nettogivare" till budgeten. När Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar kunde en övergångsperiod medges därför att dessa länder anslöt sig till unionen med fullt deltagande i systemet för jordbrukspriser. De nuvarande kandidatländerna åtnjuter redan stöd via EU-instrumenten. Därför kommer dessa att tillämpas fullt ut i de nya medlemsstaterna från och med anslutningsdatum. Systemet för egna medel borde därför också kunna tillämpas detta datum.

## TILLVÄXTEN ÖKAR

Ett stort antal undersökningar har genomförts som redogör för kostnaderna i samband med EU:s utvidgning. Metoder och resultat skiljer sig åt. Endast några av undersökningarna innehöll en direkt budgetmässig kalkyl.

De flesta internationella undersökningarna visar på en makroekonomisk vinst av utvidgningen i form av en årlig ökning av tillväxten på omkring 0,2 procent av BNI

# EU:s utvidgning överdrivet

Tio år efter Berlinmurens fall väntar länderna i Central- och Östeuropa fortfarande på att bli medlemmar i den Europeiska Unionen.

inom dagens femton medlemsstater. Detta innebär en liten men positiv effekt som mer än väl täcker merkostnaderna för utvidgningen. För de nya medlemsstaterna kommer vinsten att bli mycket större.

0,2 procents årlig ökning av BNI är självklart inte skäl att vara vare sig för eller emot utvidgningen. Utvidgningen har många fördelar, som ofta är svåra att uppskatta i siffror:

- utvidgad och stabil demokrati och goda förutsättningar för varaktig fred i Europa
- delaktighet i den största gemensamma marknaden i världen med nästan 500 miljoner människor och 25 procent av världshandeln,
- ökad konkurrens och snabbare reformprocesser i Västeuropa,
- förbättring av miljön,
- en möjlighet till ökad ekonomisk tillväxt i hela Europa,
- i ett längre perspektiv en gemensam valuta.



FOTO: Pressens Bild, Ylwa Yngvesson

Det är också viktigt att se skillnaderna mellan de budgetmässiga effekterna av utvidgningen och de kostnader som skulle finnas även utan utvidgning. Budgeteffekterna är tydligast inom jordbrukssektorn och för strukturfonderna och har mer att göra med EU:s politik på dessa områden och mindre med kandidatländerna. Kostnader som är förknippade med bland annat miljö och energi kommer under alla omständigheter att påverka EU. Det är till exempel svårt att se hur Estland skall kunna ha råd – eller hållas ansvarigt för – att själv bekosta saneringsarbetet efter Sovjetunionens, ockupationsmaktens, brytning av vapenuran.

Det extra EU-toppmötet i Berlin i mars 1999 tog beslut om budgetplanen för utvidgningen. Detta infördes i det interinstitutionella avtalet i maj 1999 som en överenskommelse mellan EU:s olika institutioner:

Budgetplanen utgår från dagens femton medlemsstater. EU:s tak för så kallade egna medel är sedan många år tillbaka begränsat till 1,27 procent av medlemsländernas totala BNI. För 2000 har budgeterats en utnyttjandegrad av 1,12 procent vilket ger en viss marginal för att kunna öka anslagen för stöd till kandidatländerna. I själva verket har endast 1,07 procent utnyttjats, vilket ger en allt snabbare utveckling mot en budgetnivå där utvidgningen lättare blir genomförbar.

#### EU:S BUDGET ÄR STARK

I mars 1999 beräknade EU-toppmötet att utvidgningen skulle inledas 2002. Därför avsattes särskilda medel för utvidgningen från detta år. I budgeten har därför reserverats omkring 4,3 miljarder euro, 37 miljarder kronor, av vilka 1,6 miljarder euro avser jordbruksutgifter, för att stödja de nya medlemsstaterna. Fram till 2006 växer beloppet till 14,8 miljarder – 112 miljarder kronor – varav 3,5 miljarder euro handlar om jordbruk. Beloppet är 0,05 procent av Europeiska unionens BNI för 2002 och 0,15 procent för 2006. Allt detta är avsett att finansieras genom att EU:s betalningar för den ordinarie verksamheten, för de nuvarande medlemsstaterna och då främst jordbruk och strukturella åtgärder, minskar från dagens 1,12 procent till 0,97 procent 2006. Efter en budgetmässig försämring i mitten av perioden kan EU därmed ha samma ”marginal för oförutsedda utgifter” i slutet av den period som man tagit in nya medlemsländer som innan detta arbete påbörjades.

Det finns som jag ser det ett antal slutsatser som kan dras av detta:

1. Min allra tydligaste slutsats är att EU budgetmässigt klarar utvidgningen inom de nuvarande ramarna. Det innebär att det inte är nödvändigt med någon revidering av de budgetramar som fastslogs vid Berlintoppmötet. Bakom denna bedömning står ett närmast enigt budgetutskott i Europaparlamentet. Det finns självklart sådant som vi idag inte kan bedöma, och som kan tillkomma under de närmaste åren. Men av det som vi idag känner till så går utvidgningen att klara inom de nuvarande budgetramarna.

De ledamöter som talar för en annan linje gör det ofta utifrån andra grunder. En hel del Europapolitiker vill att EU skall få en betydligt större budget än idag. Det innebär att de tar varje tillfälle i akt för att spräcka de nuvarande budgetramarna. Det är ungefär samma ledamöter som hävdar att utvidgningen kommer att spräcka budgeten som röstade nej till hela budgetuppgörelsen 1999.

2. Min andra slutsats är att mycket återstår, även sett i ett budgetmässigt perspektiv. De beräkningar som låg till grund för Berlinbeslutet utgick ifrån att EU skulle börja ta emot nya medlemsländer 2002 och därefter under en följd av år. Idag kan vi med tämligen stor säkerhet säga att det blir tidigast 2004. Ett antal olyckliga formuleringar i den Progress Report som kommissionen presenterade i november kan tolkas som att 2005 är ett troligare årtal. Detta ändrar en del av de ursprungliga förutsättningarna. Det gör att det blir nödvändigt att följa upp med nya beräkningar. Men det ökar inte kostnaderna för utvidgningen.

3. Kommissionen måste också göra beräkningar utifrån ett antal olika variabler. För EU:s del blir det nämligen en väldigt stor budgetmässig skillnad beroende på vilka länder som tillkommer vid olika tillfällen. Om till exempel enbart Estland och Slovenien blir medlemmar så blir de ekonomiska förutsättningarna helt annorlunda än när Polen tillkommer. Detta beror mindre på kandidatländerna och mer på att EU:s jordbrukspolitik omfattar över 40 procent av budgeten. Det gör att ett litet land som Estland, med 1,5 miljon invånare och ett tämligen litet jordbruk, kommer att belasta EU:s budget mycket mindre än Polen med 39 miljoner invånare och där jordbrukssektorn är totalt dominerande. Utifrån detta bör kommissionen kunna lägga fram ett antal olika budgetmässiga bedömningar.

4. För de kommande bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna av utvidgningen bör kommissionen också ta ställning till frågan om och i vilken form nytillkommande länder ska ha tillgång till EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Ur budgetsynpunkt blir det väldigt stor skillnad om EU tillämpar samma form av direktstöd som dagens medlemsländer har även för de nytillkommande. Och det är inte självklart att alla skall ha samma stöd.

Även om det går att visa att EU klarar utvidgningen budgetmässigt så är det nödvändigt att redan nu tänka långsiktigt. I detta sammanhanget måste vi fundera över dels vad som händer när den nuvarande budgetperioden utgår 2006 och dels vad som gäller när de nuvarande kandidatländerna blivit medlemmar. EU:s jordbrukspolitik borde ha förändrats för länge sedan. Ett EU med 27 medlemsländer och där kanske länderna på Balkan förhandlar om medlemskap kommer att göra en reformering av jordbruks- och strukturpolitiken till en absolut nödvändighet.

**Per Stenmarck** (per.stenmarck@moderat.se) är ledamot av Europaparlamentet och ordförande för dess delegation för Estland. Han var ansvarig för budgetutskottets granskning av budgeteffekterna av utvidgningen.