

EUROPA - PARLAMENTET
EUROPAISCHES PARLAMENT
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

EUROPEAN PARLIAMENT
PARLAMENTO EUROPEO
PARLEMENT EUROPEEN

PARLAMENTO EUROPEO
EUROPÆES PARLAMENT
PARLAMENTO EUROPEU



Directorate-General for Research

WORKING PAPER

ABRIDGED MULTILINGUAL EDITION

DA	ØMU'en og udvidelsen: en gennemgang af politiske temaer Sammenfatning og konklusioner
DE	WWU und Erweiterung: Ein Überblick über strategische Fragen Zusammenfassung und Schlußfolgerungen
EL	ONE και διεύρυνση: επισκόπηση ζητημάτων πολιτικής Περίληψη και συμπεράσματα
EN	EMU and Enlargement: a review of policy issues Summary and conclusions
ES	La UEM y la ampliación: cuestiones políticas Resumen y conclusiones
FR	Questions politiques relatives à l'UEM et à l'élargissement Résumé et conclusions
IT	L'UEM e l'ampliamento – rassegna delle implicazioni politiche Sintesi e conclusioni
NL	EMU en uitbreiding: een analyse van beleidskwesties Samenvatting en conclusies
PT	A UEM e o Alargamento: uma análise das questões políticas Síntese e conclusões
FI	Rahapolitiikan Välittyminen Euroalueella Yhteenveto ja johtopäätökset
SV	Överföring av monetär politik inom euroområdet Sammanfattning och slutsater

Economic Affairs Series
ECON 117 A XX

The original working paper, ECON 117 EN, is available in EN, FR and DE.

A summary will be available in all the Community languages.

The opinions expressed in this working paper are those of the author and do not necessarily reflect the position of the European Parliament.

Reproduction and translation of this publications are authorised, except for commercial purposes, provided that the source is acknowledged and that the publisher is informed in advance and supplied with a copy.

PUBLISHER: European Parliament
L - 2929 Luxembourg

AUTHOR: Holger van Eden, Albert de Groot, Elisabeth Ledrut, Gerbert Romijn and
Lucio Vinhas de Souza
NEI Rotterdam

EDITOR: Ben Patterson
Directorate General for Research
Economic Affairs Division
Tel.: (00352) 4300-24114
Fax: (00352) 4300-27721
E-Mail: GPATTERSON
Internet: gpatterson@europarl.eu.int

Manuscript completed in December 1999.

EUROPA - PARLAMENTET
EUROPAISCHES PARLAMENT
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

EUROPEAN PARLIAMENT
PARLAMENTO EUROPEO
PARLEMENT EUROPEEN

PARLAMENTO EUROPEO
EUROPÆES PARLAMENT
PARLAMENTO EUROPEU



Directorate-General for Research

WORKING PAPER

ABRIDGED MULTILINGUAL EDITION

DA	ØMU'en og udvidelsen: en gennemgang af politiske temaer <i>Sammenfatning og konklusioner</i>
DE	WWU und Erweiterung: Ein Überblick über strategische Fragen <i>Zusammenfassung und Schlußfolgerungen</i>
EL	ONE και διεύρυνση: επισκόπηση ζητημάτων πολιτικής <i>Περίληψη και συμπεράσματα</i>
EN	EMU and Enlargement: a review of policy issues <i>Summary and conclusions</i>
ES	La UEM y la ampliación: cuestiones políticas <i>Resumen y conclusiones</i>
FR	Questions politiques relatives à l'UEM et à l'élargissement <i>Résumé et conclusions</i>
IT	L'UEM e l'ampliamento – rassegna delle implicazioni politiche <i>Sintesi e conclusioni</i>
NL	EMU en uitbreiding: een analyse van beleidskwesties <i>Samenvatting en conclusies</i>
PT	A UEM e o Alargamento: uma análise das questões políticas <i>Síntese e conclusões</i>
FI	Rahapolitiikan Välttyminen Euroalueella <i>Yhteenveto ja johtopäätökset</i>
SV	ÖVERFÖRING AV MONETÄR POLITIK INOM EUROOMRÅDET <i>Sammanfattning och slutsater</i>

Economic Affairs Series

ECON 117 A XX

12/99

TABLE OF CONTENTS

DA	ØMU'en og udvidelsen: en gennemgang af politiske temaer	5
DE	WWU und Erweiterung : Ein Überblick über strategische Fragen	10
EL	ONE και διεύρυνση: επισκόπηση ζητημάτων πολιτικής	16
EN	EMU and Enlargement: a review of policy issues	23
ES	La UEM y la ampliación: cuestiones políticas	28
FR	Questions politiques relatives à l'UEM et à l'élargissement	33
IT	L'UEM e l'ampliamento - rassegna delle implicazioni politiche	38
NL	EMU en uitbreiding: een analyse van beleidskwesties	43
PT	A UEM e o Alargamento: uma análise das questões políticas	48
FI	EMU ja laajentuminen: katsaus poliittisiin kysymyksiin	53
SV	EMU och utvidgningen: en översikt över policyfrågorna	58

ØMU'en og udvidelsen: en gennemgang af politiske temaer

Indledning

Denne undersøgelse af "Den Økonomiske og Monetære Union og udvidelsen" blev bestilt af Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Forskning hos Netherlands Economic Institute (NEI) i maj 1999. I undersøgelsen gennemgås de væsentligste politiske temaer vedrørende de 10 central- og østeuropæiske landes samt Cyperns og Maltas tiltrædelse og samspillet med deres sideløbende inddragelse i Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU).

Seks nøglespørgsmål vil blive behandlet:

- Hvad bliver de sandsynlige etaper og den sandsynlige tidsplan for tiltrædelsen af EU og eurozonen?
- Hvilke udsigter har ansøgerlandene til at opfylde Maastricht-kriterierne for medlemskab af eurozonen?
- Hvilke virkninger vil den igangværende og kommende koordinering af økonomi- og finanspolitikken i EU få for udvidelsesprocessen?
- Hvordan er landenes valutaer i øjeblikket knyttet til euroen, og hvordan vil denne tilknytning udvikle sig, efterhånden som først EU-medlemskabet og dernæst den fulde integration i ØMU'en nærmer sig?
- Hvad bliver de økonomiske og institutionelle konsekvenser for ansøgerlandene og for EU selv, hvis landene beslutter sig henholdsvis for eller imod at træde ind i eurozonen?
- Hvilke virkninger vil en udvidet eurozone have for det internationale monetære system og for nabolande, der fortsat står uden for EU?

Denne undersøgelse omfatter på den ene side en gennemgang af fakta, synspunkter og de mest sandsynlige resultater. Vi fremlægger synspunkter og analyser fra Europa-Kommissionen, ansøgerlandene og uafhængige kommentatorer i den akademiske verden. På visse områder suppleres de beskrevne synspunkter imidlertid med vore egne analyser og vurderinger.

Undersøgelsen indeholder ligeledes en gennemgang af den akademiske litteratur, politiske dokumenter fra EU og ansøgerlandene samt artikler i nyhedsmedierne. Baggrundsoplysningerne er indsamlet gennem drøftelser med personale fra ECB og EF, og i den forbindelse ønsker vi at udtrykke vores taknemmelighed for deres samarbejdsvilje. Projektholdet fik akademisk vejledning af prof. Peter Bofinger fra universitetet i Würzburg og prof. Hans van Miltenburg fra Erasmus-universitetet i Rotterdam.

Sammenfatning og hovedkonklusioner

Etaper og tidsramme

Ansøgerlandenes bud på tidsrammen for optagelse i EU (2002-2003 for "første bølge") synes mere optimistisk end den tidsramme, som de fleste uafhængige kommentatorer regner med. Europa-Kommissionen udtaler sig ret vagt med hensyn til, hvornår de første ansøgerlande vil være parat til EU-medlemskab ("mellemlangt sigt", "inden for denne Kommissions levetid"), selvom de budgetmæssige foranstaltninger er truffet. Tidspunktet for, hvornår landene i "anden

bølge" kommer med, ligger på den anden side af 2004 (for nogles vedkommende mere end ti år ude i fremtiden).

Det er den praktiske gennemførelse af *acquis communautaire* snarere end omsætningen til national lovgivning, der vil udgøre den egentlige udfordring for mange af ansøgerlandene. For nogle landes vedkommende findes der stadig hindringer på de områder af *acquis'et*, der vedrører ØMU'en: fuld liberalisering af kapitalbevægelser, fuld uafhængighed for centralbanken, ingen adgang til privilegeret finansiering. Behandlingen af de afsnit i forhandlingsprocessen, der drejer sig om kapitalbevægelser og ØMU'en, ventes imidlertid at blive forholdsvis uproblematisk som følge af landenes iver ikke kun for at komme med i EU, men ligeledes for at forberede sig på at komme med i eurozonen.

▲ Den nuværende sondring mellem lande i "første bølge" og "anden bølge" vil blive irrelevant, idet landene i forskellig grad lever op til København-kriterierne, kriterierne for medlemskab af EU. På den næste regeringskonference i Helsinki vil man efter al sandsynlighed bekræfte Kommissionens forslag om at indlede realitetsforhandlinger med ansøgerlandene. Især Letland ventes at indhente første bølge, mens Den Tjekkiske Republik og Polen synes at miste noget af deres oprindelige fremdrift.

▲ De største forhindringer for en hurtig indtræden i EU vil efter de fleste uafhængige kommentatorers mening blive den uafsluttede overgangsproces i de fleste ansøgerlande og de store forskelle i indtægts- og produktivitsniveau. Sidstnævnte kan føre til store immigrationsstrømme eller et behov for en kraftig forøgelse af regionalstøtten. På EU-siden er reformen af den fælles landbrugspolitik det mest komplicerede og økonomisk betydningsfulde spørgsmål, der skal løses, inden nye lande kan optages. Den interne beslutningsstruktur i Kommissionen og Rådet skal ligeledes tages op til revision.

▲ Såvel Europa-Kommissionen som de fleste ansøgerlande synes overbeviste om, at deres indtræden i eurozonens valutaunion kommer til at ske gradvis med en periode på (mindst) to år som EU-medlem, hvor de stadig er uden for eurozonen. Ansøgerlandenes oprindelige entusiasme med hensyn til en meget hurtig indførelse af euroen (ved deres indtræden i EU eller endda endnu tidligere) synes at svinde ind, efter at de er blevet rådet til det modsatte af internationale institutioner og den akademiske verden.

▲ For landene i "første bølge" er den ønskede tidsramme for medlemskab af eurozonen stadig temmelig optimistisk. Selvom tilknytningen af landenes valutaer til euroen kan stabilisere inflationsforventningerne og øge handel og investeringer, mener de fleste økonomer, at den igangværende overgangsperiode og bestræbelserne på at forbedre produktiviteten i disse lande vil betyde, at Maastricht-kriterierne er for restriktive for ansøgerlandene.

▲ Det er fortsat noget usikkert, hvilken valutapolitisk ordning, der helt præcis skal være gældende for ansøgerlandene i tiden fra de kommer med i EU til de kommer med i eurozonen. Denne fase vil i henhold til Maastricht-traktaten, og medmindre den tilsidesættes fra politisk hold, under alle omstændigheder omfatte en minimumsperiode på to år i den såkaldte valutakursmekanisme 2 (ERM2). De fleste ansøgerlande synes at foretrække en direkte indtræden i ERM2, når de kommer med i EU, og at opholde sig inden for disse rammer i kortest mulig tid.

Udsigterne til opfyldelse af Maastricht-kriterierne

Ansøgerlandene klarer sig rent faktisk ganske godt med hensyn til adskillige af Maastricht-kriterierne: inflation, skatte- og afgiftsmæssige parametre og i nogle tilfælde også med hensyn til kursstabilitet.

Renteniveauet ligger imidlertid stadig højt i de fleste af landene, hvilket afspejler en høj realrente, endnu ikke dæmpede inflationsforventninger og umodne kapitalmarkeder. Desuden findes der for det meste endnu ikke langfristede rentesatser og tilhørende finansielle instrumenter med en løbetid på 10 år i ansøgerlandene, hvilket gør det problematisk at anvende rentekriteriet i Maastricht-traktaten.

Den "første bølge" af ansøgerlande og visse andre lande som Letland og Litauen har sandsynligvis ret i deres formodning om, at de kan opfylde Maastricht-kriterierne, hvis de virkelig gør en indsats for sagen. EF har ikke givet udtryk for noget synspunkt om deres evne i så henseende. Konvergens i retning af "Maastricht" synes mere et spørgsmål om ønske end om evne.

▲ Endvidere har de gode resultater med hensyn til konvergens i de seneste to år også noget at gøre med den recession, som mange af ansøgerlandene oplevede i kølvandet på finanskrisen i Rusland.

▲ Den nuværende konvergens er ligeledes til en vis grad tegn på, at landene i overgangsfasen stadig befinder sig i en stabiliseringsfase inden for den økonomiske overgangsfase. Lande som Ungarn og Polen, som er kommet længst med markedsreformerne, og som er bedst i stand til at opfylde de økonomiske kriterier for indtræden i EU (en fungerende markedsøkonomi, evne til at modstå konkurrencepres), klarer sig rent faktisk dårligst med hensyn til Maastricht-kriterierne.

▲ Efter vor mening bør temaerne vedrørende overgangsperioden (og stabiliseringen, hvis dette endnu ikke er nået) fortsat være dem, der er centrale for den økonomiske politik i ansøgerlandene, ikke konvergens i henhold til "Maastricht". En vis tærskel for reel konvergens skal være passeret, før man forsøger at opnå nominel konvergens. Dette har noget at gøre med det konkurrencebetingede pres på inflationstakten og den faktiske vekselkurs i overgangsøkonomierne, der skyldes en række fænomener i sammenhæng med overgangen og forsøget på at øge produktiviteten.

Konsekvenserne af EU's koordinering af økonomi- skattepolitikken

Når ansøgerlandene kommer med i EU, får de samme status med hensyn til ØMU'en som lande som Grækenland eller Sverige ("lande med undtagelsesordninger"). Det betyder, at EU's økonomi- og skattepolitiske mekanismer såsom de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, konvergensprogrammerne og proceduren for uforholdsmæssigt store underskud kommer til at gælde for ansøgerlandene (dog mindre stringent end for medlemmerne af eurozonen).

▲ Disse mekanismer er forståeligt nok fokuseret på konvergens med henblik på medlemskab af eurozonen. Det understreger betydningen af at have opnået en vis grad af reel konvergens, helt klart inden for det institutionelle område og med hensyn til markedsreformer, før man kommer med i EU.

Hvis det af politiske årsager anses for nødvendigt hurtigt at komme med i EU, således at overgangsfasen for ansøgerlandene fortsætter inden for EU, bør fokus for EU's politiske koordinering muligvis ændres til mere strukturelle temaer for disse landes vedkommende.

- ▲ Allerede i de samlede vurderingers rammer for koordinering af førtiltrædelsespolitikken føles Maastricht-kriteriernes indflydelse på et meget tidligt tidspunkt på trods af, at Kommissionen gentagne gange har givet udtryk for, at opfyldelsen af disse kriterier ikke er nogen forudsætning for adgangen til EU.



Tilknytning af valutakursen til euroen

I øjeblikket er der stor forskel på, hvordan ansøgerlandenes valutakurser knyttes til euroen: fra ingen tilknytning, (valutaråd) tilknytning til euroen, referencekurv (med euroen i kurven), referencekurv med mulighed for kursjusteringer, til styret flydning (hvor valutaen skygger euroen). Hovedformålet med alle former for tilknytning af kursen er stadig at stabilisere økonomien, selvom man i de mere avancerede overgangsøkonomier ser valutakursen som et vigtigt instrument til bevarelse af konkurrenceevnen.



Kun nogle få ansøgerlande har en klar strategi for deres indtræden i eurozonen. Polen har udarbejdet en interessant strategi, hvor valutakursen gradvis frigives – tidligere en referencekurv, nu en reference med mulighed for kursjusteringer, i de kommende år kan den flyde frit – før den kommer med i ERM2-rammerne. ERM2 er et fuldstændigt euro-referencesystem med interventionsfaciliteter, men stadig med mulighed for kursjusteringer. Efter to år i ERM2 vil Polen så, hvis landet også opfylder de øvrige Maastricht-kriterier, træde ind i eurozonen. Fordelene ved det polske eksempel er, selvom tidsplanen er ret ambitiøs, at valutakursen får god tid til at finde et passende leje, før landet træder ind i eurozonen.



Alternativet til den polske strategi er at undvære en mellemliggende periode, hvor valutaen flyder frit. Den referencevaluta, der anvendes til stabilisering, kan justeres igen og igen af valutamyndighederne og derefter gradvis strammes op, efterhånden som man nærmer sig et passende leje. Det pågældende land kan så komme med i ERM2, når justeringerne bliver meget sjældne. Disse strategier er således forskellige med hensyn til, hvilken mekanisme man anvender til at finde den rette kurs.



Det virker som en god idé, hvis ansøgerlandene i samarbejde med Kommissionen og ECB udvikler mellem- til langsigtede strategier for deres indtræden i ØMU'en (og strategier til udtræden af de nuværende ordninger), som er tilpasset det pågældende ansøgerlands individuelle behov og muligheder.

Økonomiske og institutionelle konsekvenser af ØMU-medlemskabet og tidsplanen

Farerne ved at træde tidligt ind i eurozonen ligger i utilstrækkelig "reel konvergens" hos ansøgerlandene. Utilstrækkelig reel konvergens vil betyde, at det strukturelle inflationspres og behovet for reforminvesteringer i ansøgerlandene vil blive hæmmet af for stramme monetære politikker og skatte- og afgiftspolitikker, hvilket kan føre til langsommere økonomisk vækst. Utilstrækkelig diversificering af produktionsstrukturen og utilstrækkelig orientering af eksporten i retning af EU kan gøre ansøgerlandene modtagelige for forskellige eksogene chok fra EU.

Konsekvenserne af utilstrækkelig reel konvergens kan modvirkes gennem lønfleksibilitet i ansøgerlandene, flytning til kernelandene i EU og store skatte- og afgiftsoverførsler fra EU til de nye medlemsstater. Alle disse "løsninger" synes kun delvis gennemførlige ud fra såvel et økonomisk som et politisk synspunkt.



For at sikre euroens stabilitet og troværdigheden af ECB's monetære politik er det også vigtigt med *reel* konvergens. En færdiggørelse af prisliberaliseringsprocessen samt omstrukturering og rekapitalisering af banksystemet synes at være vigtige betingelser med hensyn til eurozonen ved siden af en *fortsat* overholdelse af Maastricht-kriterierne.

De eksterne virkninger af en udvidet eurozone

Euroen har trods en usikker start gode udsigter til at blive en af verdens førende internationale valutaer. Denne rolle vil medføre betydelige fordele for medlemsstaterne i eurozonen. Hvis ansøgerlandenes indtræden i eurozonen forløber godt, kan euroens fremtidige rolle muligvis blive styrket, hvis den går dårligt (for eksempel fordi de nye medlemmer ikke overholder Maastricht-kriterierne eller kriterierne i stabilitets- og vækstpagten), kan det få alvorlige konsekvenser for euroens udsigter til at blive en international valuta.



Udvidelsen af EU og dermed af eurozonen vil i første omgang føre til en vending af handels- og kapitalstrømmene (i retning af de nye medlemsstater) og noget senere til skabelse af nye handels- og kapitalstrømme (for alle lande). For landegrupper, der orienterer sig i retning af EU (central- og østeuropæiske lande, der ikke er ansøgerlande, CFA-franclandene, Middelhavslandene), kan den første konsekvens af tiltrædelsen derfor blive skadelig. Dette er især bekymringsvækkende i forhold til Rusland og Ukraine.

WWU und Erweiterung : Ein Überblick über strategische Fragen

Kurzfassung

Einführung

Diese Studie über "Die Wirtschafts- und Währungsunion und die Erweiterung" wurde von der Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments im Mai 1999 beim Niederländischen Wirtschaftsinstitut in Auftrag gegeben. Sie untersucht die wichtigsten politischen Fragen im Zusammenhang mit dem Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern, Zyperns und Maltas und mit ihrer gleichzeitigen Integrierung in die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Sechs Schlüsselfragen werden erörtert:

- Wie sieht der voraussichtliche Zeitplan für den schrittweisen Vollzug und den Beitritt zur EU und zum Euro-Währungsgebiet aus?
- Wie hoch sind die Chancen dafür, daß die Bewerberländer die Kriterien von Maastricht für die Teilnahme am Euro-Währungsgebiet erfüllen?
- Wie wird sich die derzeitige und künftige Koordinierung von Wirtschafts- und Steuerpolitik innerhalb der EU auf den Erweiterungsprozeß auswirken?
- Wie sind die Wechselkurse derzeit an das Euro-Währungsgebiet gekoppelt, und in welcher Weise wird sich diese Verbindung entwickeln, sobald diese Länder zunächst Mitglied der EU sind und später voll in die WWU integriert werden?
- Welche wirtschaftlichen und institutionellen Folgen ergeben sich für die Beitrittsländer und die EU selbst, wenn sich ein Land für bzw. gegen einen frühzeitigen Beitritt zum Euro-Währungsgebiet entscheidet?
- Wie wirkt sich die Ausdehnung des Euro-Währungsgebiets auf das internationale Währungssystem und auf jene Gruppen von Nachbarländern aus, die nicht der EU angehören?

Die Studie gibt einerseits einen Überblick über Tatsachen, Meinungen und die wahrscheinlichsten Ergebnisse. Wir stellen die Ansichten und Analysen der Europäischen Kommission, der Bewerberländer und unabhängiger Kommentatoren aus akademischen Fachkreisen vor. Bei einigen Fragen wird jedoch die Vielzahl der dargelegten Meinungen noch durch unsere eigene Analyse und Beurteilung ergänzt.

Außerdem enthält die Studie Hinweise auf akademische Fachliteratur, Dokumente betreffend die Politik der EU und der Bewerberländer und auf Artikel in Nachrichtenmedien. Hintergrundwissen gewannen wir durch Diskussionen mit Bediensteten der EZB und der Kommission, denen wir unseren Dank für die Zusammenarbeit aussprechen möchten. Ansprechpartner des Projektteams im universitären Bereich waren Prof. Peter Bofinger von der Universität Würzburg und Prof. Hans van Miltenburg von der Erasmus Universität in Rotterdam.

Zusammenfassung und wichtigste Schlußfolgerungen

Abschnitte und Zeitrahmen des Beitritts

Die Bewerberländer scheinen den Zeitrahmen für einen EU-Beitritt optimistischer zu sehen (2002-2003 für die "erste Beitrittswelle") als die meisten unabhängigen Kommentatoren. Die Kommission legt sich nach wie vor nicht auf einen Zeitpunkt fest, zu dem die ersten Bewerberländer für eine EU-Mitgliedschaft gerüstet sein werden ("mittelfristig", "innerhalb der Amtsdauer der derzeitigen Kommission"), obwohl haushaltspolitische Vorkehrungen getroffen wurden. Der Beitritt der Länder der "zweiten Beitrittswelle" wird nach 2004 (zum Teil erst in mehr als einem Jahrzehnt) erfolgen.

Nicht so sehr die Aufnahme des gemeinschaftlichen Besitzstands in die nationalen Gesetzgebungen, sondern seine tatsächliche Umsetzung wird für viele Bewerberländer die größte Herausforderung darstellen. Für einige Länder liegen in den für die WWU relevanten Teilen des *acquis* weiterhin Stolpersteine: völlige Liberalisierung der Kapitalkonten, völlige Unabhängigkeit der Zentralbank, kein Zugang zu bevorzugter Finanzierung. Voraussichtlich werden sich jedoch in den Verhandlungen die Kapitel über den Kapitalverkehr und die WWU relativ leicht lösen lassen, da den Bewerberländern sehr daran gelegen ist, nicht nur in die EU aufgenommen zu werden, sondern sich auch auf einen Beitritt zum Euro-Währungsgebiet vorzubereiten.

Die derzeitige Unterscheidung zwischen Ländern der "ersten" und "zweiten Beitrittswelle" wird allmählich wegfallen, da die Länder die Kriterien von Kopenhagen, die Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft, in unterschiedlichem Ausmaß erfüllen. Auf der nächsten Regierungskonferenz in Helsinki wird der Vorschlag der Kommission, umfassende Verhandlungen mit allen Bewerberländern aufzunehmen, mit ziemlicher Sicherheit bestätigt werden. Insbesondere Lettland wird voraussichtlich in die erste Gruppe aufschließen können, wohingegen die Tschechische Republik und Polen etwas an Schwung eingebüßt zu haben scheinen.

Die meisten unabhängigen Kommentatoren sind sich darin einig, daß die größten Stolpersteine für einen frühzeitigen Beitritt zur EU der nicht abgeschlossene Übergangsprozeß in den meisten Bewerberländern und die tiefe Kluft zwischen Einkommen und Produktivität sein werden. Diese Kluft könnte große Wanderbewegungen auslösen oder stark erhöhte regionale Subventionen erforderlich machen. Auf der Seite der EU ist die Reform der GAP die umfassendste und in finanzieller Hinsicht wichtigste Frage, die gelöst werden muß, ehe eine Erweiterung stattfinden kann. Auch das Problem der internen Entscheidungsfindungsstruktur von Kommission und Rat muß angesprochen werden.

Sowohl die Kommission als auch die meisten Bewerberländer scheinen davon überzeugt zu sein, daß der Beitritt zur Währungsunion des Euro-Währungsgebiets ein in Phasen unterteilter Prozeß sein wird, der auch einen Zeitraum von (mindestens) zwei Jahren als EU-Mitglied, jedoch noch außerhalb des Euro-Währungsgebiets umfaßt. Der anfängliche Einsatz der Bewerberländer für eine sehr frühzeitige Übernahme des Euro (beim Beitritt zur EU oder sogar noch früher) scheint unter dem Einfluß gegenteiliger Ratschläge internationaler Institutionen und der wirtschaftlichen Fachwelt zu schwinden.

Für die der "ersten Welle" angehörenden Länder ist der angestrebte Zeitrahmen für eine Mitgliedschaft im Euro-Währungsgebiet nach wie vor ziemlich optimistisch. Zwar können durch die Anbindung der Wechselkurse an den Euro inflationäre Erwartungen stabilisiert und Handel und Investitionsflüsse verbessert werden, doch vertreten die meisten Wirtschaftsforscher

die Auffassung, daß die Kriterien von Maastricht aufgrund des fortgesetzten Nachholbedarfs dieser Länder in bezug auf Übergang und Produktivität zu restriktive Bedingungen für die Bewerberländer sind.

Wie die Währungspolitik für die Bewerberländer genau aussehen soll, sobald sie zwar der EU beitreten, aber noch nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, ist noch unklar. Auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht und vorbehaltlich anders lautender politischer Entscheidungen wird diese Phase in jedem Fall einen Mindestzeitraum von zwei Jahren im sogenannten Wechselkursmechanismus 2 (WKM2) umfassen. Die meisten Bewerberländer scheinen es vorzuziehen, beim Beitritt zur EU sofort auch dem WKM2 beizutreten und diesem Rahmenwerk so kurz wie möglich anzugehören.

Aussichten auf Erfüllung der Kriterien von Maastricht

In bezug auf mehrere der Kriterien von Maastricht - Inflation, Steuerparameter und in einigen Fällen auch im Hinblick auf die Stabilität des Wechselkurses - schneiden die Bewerberländer ziemlich gut ab.

Allerdings sind für die meisten von ihnen die Zinssätze nach wie vor hoch, was die hohen Realzinssätze, die noch nicht gedämpften inflationären Erwartungen und die unterentwickelten Kapitalmärkte widerspiegelt. Außerdem verfügen die Bewerberländer in der Regel noch nicht über langfristige Zinssätze oder entsprechende Finanzinstrumente mit einer Laufzeit von zehn Jahren, was die Anwendung des Zinssatz-Kriteriums im Vertrag von Maastricht erschwert.

Die Bewerberländer der ersten Gruppe und einige andere, etwa Lettland und Litauen, haben wahrscheinlich recht, wenn sie sagen, sie können die Kriterien von Maastricht erreichen, wenn sie entschlossen an diese Aufgabe herangehen. Die Kommission hat über das diesbezügliche Vermögen dieser Länder keine Meinung geäußert. Die Konvergenz in Richtung "Maastricht" scheint nicht so sehr eine Frage der Fähigkeit, sondern vielmehr eine Frage der Erwünschtheit zu sein.

Das gute Abschneiden bei der Konvergenz in den vergangenen zwei Jahren hängt außerdem mit der Rezession zusammen, die viele der Bewerberländer im Anschluß an die russische Finanzkrise verspürt haben.

Die derzeitige Konvergenz ist bis zu einem gewissen Grad auch ein Anzeichen dafür, daß sich die Übergangsländer weiterhin in der Phase der Stabilisierung des wirtschaftlichen Umbruchs befinden. Länder wie Ungarn und Polen, die bei der Marktreform die größten Fortschritte erzielt haben und am besten imstande sind, die wirtschaftlichen Kriterien für einen EU-Beitritt zu erfüllen (funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, Wettbewerbsdruck standzuhalten), schneiden bei den Kriterien von Maastricht am schlechtesten ab.

Unserer Auffassung nach sollten in den nächsten fünf Jahren weiterhin Fragen des Übergangs (und der Stabilisierung, wenn sie noch nicht erreicht ist) im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik in den Bewerberländern der MOEL stehen, und nicht die Konvergenz zu "Maastricht". Eine gewisse Schwelle an realer Konvergenz sollte überschritten sein, ehe nominale Konvergenz angestrebt wird. Dies hat mit dem strukturellen Druck auf die Inflationsrate und den Realwechsellkurs in Übergangswirtschaften zu tun, der durch eine Reihe von Phänomenen im Zusammenhang mit dem Übergang und dem Nachholbedarf in bezug auf die Produktivität hervorgerufen wird.

Die Auswirkungen der Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik der EU

Sobald die Bewerberländer der EU angehören, haben sie in bezug auf die WWU denselben Status wie Länder wie etwa Griechenland und Schweden ("Länder mit einer Ausnahmeregelung"). Dies bedeutet, daß die Mechanismen der Wirtschafts- und Steuerpolitik der EU ebenso wie die wirtschaftspolitischen Leitlinien, die Konvergenzprogramme und das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit auf die Bewerberländer anwendbar sein werden (allerdings nicht so streng wie für die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets).

Verständlicherweise steht im Mittelpunkt dieser Mechanismen die Konvergenz zur Mitgliedschaft im Euro-Währungsgebiet. Aus diesem Grund ist es wichtig, vor einem EU-Beitritt die reale Konvergenz zu einem gewissen Grad abgeschlossen zu haben, vor allem im institutionellen Bereich und im Bereich der Marktreform.

Wenn aus politischen Gründen ein frühzeitiger EU-Beitritt und somit weiterhin ein Übergang der Bewerberländer innerhalb der EU für erforderlich gehalten wird, sollte der Schwerpunkt des Rahmens zur Koordinierung der EU-Politik für diese Länder vielleicht verstärkt auf strukturellen Fragen liegen.

Bereits im Rahmen der Koordinierung der Heranführungsstrategie ist bei den Gemeinsamen Bewertungen der Einfluß der Kriterien von Maastricht verfrüht spürbar, obwohl die Kommission wiederholt erklärt hat, daß diese Kriterien keine Bedingungen für einen EU-Beitritt sind.

Anbindung der Wechselkurse an das Euro-Währungsgebiet

Die derzeitige Wechselkursanbindung der Bewerberländer an das Euro-Währungsgebiet weist sehr unterschiedliche Formen auf: keine Anbindung, feste Anbindung an den Euro als Ankerwährung, Anbindung im Rahmen einer Korbwährung (mit dem Euro im Korbgleitende Paritätsanpassung), ("*crawling peg*") im Rahmen eines Währungskorbs oder "*Managed Floating*" (ohne Euro). Das primäre Ziel aller Wechselkursanbindungen ist nach wie vor die Stabilisierung der Wirtschaft, obwohl die fortgeschritteneren Übergangswirtschaften den Wechselkurs auch als wichtiges Instrument für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit betrachten.

Nur einige der Bewerberländer verfügen über eine klare Strategie für den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet. Polen hat eine interessante Strategie ausgearbeitet, der zufolge die Währung allmählich gelockert wird - früher gehörte sie einem Währungskorb an, heute wird der Wechselkurs gleitend angepaßt, "*crawling peg*", und in den kommenden Jahren wird sie eine frei "floatende" Währung sein -, ehe sie dem WKM2-Mechanismus beitritt. Der WKM2 ist eine volle Euro-Anbindung mit Interventionsmöglichkeiten, es besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit, die Wechselkurse neu festzusetzen. Nach zwei Jahren im WKM2 würde Polen, wenn es auch die übrigen Kriterien von Maastricht erfüllt, dem Euro-Währungsgebiet beitreten. Das Beispiel Polens ist zwar in seiner Zeitplanung sehr ehrgeizig, hat jedoch den Vorteil, daß der Wechselkurs ausreichend Zeit hätte, sich vor dem Beitritt zum Euro-Währungsgebiet auf einen Mittelwert einzupendeln.

Die Alternative zur polnischen Strategie besteht darin, die Währung nicht vorübergehend frei floaten zu lassen. Der Wechselkurs der für die Stabilisierung verwendeten Ankerwährung könnte wiederholt durch die Währungsbehörden neu festgesetzt und dann allmählich enger gehalten werden, je ausgeglichener die Währung ist. Ein Beitritt zum WKM2 könnte dann

erfolgen, sobald Neufestsetzungen der Wechselkurse nur mehr sehr selten erforderlich sind. Diese Strategien unterscheiden sich somit durch den Mechanismus zur Feststellung der Ausgeglichenheit des Wechselkurses.

Es wäre gut, wenn die Bewerberländer gemeinsam mit der Kommission und der EZB mittel- bis langfristige Strategien für den Beitritt zur WWU (und für das Ausscheiden aus ihren derzeitigen Vereinbarungen) entwickeln würden, die an die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten des betreffenden Bewerberlandes angepaßt sind.

Wirtschaftliche und institutionelle Auswirkungen sowie zeitlicher Rahmen des Beitritts zur WWU

Die Gefahr eines frühen Beitritts zum Euro-Währungsgebiet liegt in einer unzureichenden "realen Konvergenz" der Bewerberländer. Unzureichende "reale Konvergenz" bedeutet, daß struktureller inflationärer Druck und die Notwendigkeit von Reforminvestitionen in den Bewerberländern durch zu restriktive Währungs- und Steuerpolitiken gehemmt würden, wodurch das Wirtschaftswachstum verlangsamt werden könnte. Durch eine unzureichende Diversifizierung der Produktionsstruktur und eine ungenügende Exportausrichtung auf die EU könnten die Bewerberländer unter verschiedenen exogenen Schocks von der EU leiden.

Den Auswirkungen einer unzureichenden realen Konvergenz könnte durch Lohnflexibilität in den Bewerberländern, die Abwanderung zu den Kernländern der EU und umfassende Steuerüberweisungen von der EU zu den neuen Mitgliedstaaten entgegengewirkt werden. Alle diese "Lösungen" scheinen sowohl wirtschaftlich als auch politisch nur teilweise durchführbar zu sein.

Für die Stabilität des Euro und die Glaubwürdigkeit der Währungspolitik der EZB ist auch eine *reale* Konvergenz wichtig. Der Abschluß der Preisliberalisierung und die Umstrukturierung und Kapitalerhöhung des Bankenwesens scheinen, ebenso wie eine *dauerhafte* Konvergenz zu den Kriterien von Maastricht, für das Euro-Währungsgebiet wichtige Bedingungen zu sein.

Die externen Auswirkungen der Ausdehnung des Euro-Währungsgebiets

Trotz eines zögerlichen Starts hat der Euro sehr gute Aussichten, eine der international führenden Währungen zu werden. Diese Rolle wird beträchtliche Vorteile für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zur Folge haben. Wenn der Beitritt der Bewerberländer zum Euro-Währungsgebiet reibungslos verläuft, könnte dies die künftige Rolle des Euro aufwerten; wenn der Beitritt problematisch ist (weil die neuen Mitglieder beispielsweise die Kriterien von Maastricht oder die Bedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten können), könnte dies die Aussichten des Euro, eine internationale Währung zu werden, ernsthaft schmälern.

Die Erweiterung der EU und in der Folge des Euro-Währungsgebiets wird anfänglich Umleitungen der Handelsströme und des Kapitalflusses (zu den neuen Mitgliedern) und etwas später die Bildung neuer Handelsströme und Kapitalflüsse (für alle Länder) verursachen. Für auf die EU ausgerichtete Ländergruppen (MOEL, die nicht der EU beitreten wollen, Länder der Franc-Zone CFA, die Mittelmeerländer) könnte sich der Beitritt somit zunächst sehr negativ auswirken. Vor allem im Hinblick auf Rußland und die Ukraine könnte dies Grund zu Besorgnis sein.

ONE και διεύρυνση: επισκόπηση ζητημάτων πολιτικής

Διοικητική σύνοψη

Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη που αφορά στην «Οικονομική και Νομισματική Ένωση και διεύρυνση» ανατέθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Μελετών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Ινστιτούτο Οικονομικών Ερευνών των Κάτω Χωρών (NEI), το Μάιο του 1999. Εξετάζει τα κύρια ζητήματα πολιτικής που αφορούν την προσχώρηση 10 χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, της Κύπρου και της Μάλτας, καθώς και τις αλληλεπιδράσεις με την παράλληλη ένταξή τους στην οικονομική και νομισματική ένωση (ONE).

Εξετάζονται έξι βασικά ζητήματα:

- Ποια είναι τα πιθανά στάδια και το χρονοδιάγραμμα για την προσχώρηση στην ΕΕ και τη ζώνη ευρώ;
- Ποιες προοπτικές έχουν οι αιτούσες χώρες να επιτύχουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ για συμμετοχή στη ζώνη ευρώ;
- Ποιες επιπτώσεις πρόκειται να έχει στη διαδικασία της διεύρυνσης ο συντονισμός εντός της ΕΕ των σημερινών και των μελλοντικών οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών;
- Ποιες είναι οι σημερινές συνδέσεις των τιμών συναλλάγματος με τη ζώνη ευρώ και πως πρόκειται να εξελιχθούν αυτές όσο πλησιάζει η χρονική στιγμή κατ' αρχήν της προσχώρησης στην ΕΕ και στη συνέχεια της πλήρους ένταξης στην ONE;
- Ποιες θα είναι οι οικονομικές και θεσμικές συνέπειες για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες και για την ίδια την ΕΕ σε περίπτωση που οι χώρες ταχθούν κατά ή υπέρ της ταχείας προσχώρησης στη ζώνη ευρώ;
- Ποιες είναι οι επιπτώσεις της διευρυνόμενης ζώνης ευρώ στο διεθνές νομισματικό σύστημα και στις γειτονικές ομάδες χωρών που παραμένουν εκτός της ΕΕ;

Η παρούσα μελέτη παρέχει αφενός μια ενημέρωση για τα γεγονότα, τις γνώμες και τις πλέον πιθανές εξελίξεις. Παρουσιάζουμε τις απόψεις και την ανάλυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των υποψήφιων προς ένταξη χωρών και ανεξαρτήτων σχολιαστών από τον ακαδημαϊκό χώρο. Ωστόσο, οι διάφορες απόψεις που παρουσιάζονται σχετικά με ορισμένα ζητήματα συμπληρώνονται με τη δική μας ανάλυση και κρίση.

Παρέχεται επίσης μια επισκόπηση της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας, εγγράφων πολιτικής της ΕΕ και των υποψήφιων προς ένταξη χωρών, καθώς και άρθρων που δημοσιεύονται στα μέσα ενημέρωσης. Τα ιστορικά στοιχεία συγκεντρώθηκαν μέσα από συζητήσεις με υπαλλήλους της ΕΚΤ και της ΕΚ, τους οποίους και ευχαριστούμε για τη συνεργασία τους. Από ακαδημαϊκής πλευράς, συμβουλές προς την ομάδα έργου παρείχαν ο καθηγητής Peter Bofinger του Πανεπιστημίου Würzburg και ο καθηγητής Hans van Miltenburg του Πανεπιστημίου Erasmus του Ρότερνταμ.

Σύνοψη και βασικά συμπεράσματα

Στάδια και χρονικό πλαίσιο

Όσον αφορά στο χρονικό πλαίσιο για την προσχώρηση στην ΕΕ, η σχετική πρόβλεψη των υποψήφιων προς ένταξη χωρών (2002-2003 για το 'πρώτο κύμα'), φαίνεται να είναι πιο

αισιόδοξη από εκείνη των περισσότερων ανεξάρτητων σχολιαστών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν προσδιορίζει με σαφήνεια πότε οι πρώτες αιτούσες χώρες θα είναι έτοιμες να προσχωρήσουν στην ΕΕ («μεσοπρόθεσμα», «εντός της θητείας της παρούσας Επιτροπής»), παρ' όλο που έχει προβεί σε δημοσιονομικές ρυθμίσεις. Η προσχώρηση των χωρών του 'δεύτερου κύματος' αναμένεται να λάβει χώρα μετά το 2004 (για ορισμένες από αυτές το χρονικό σημείο προσδιορίζεται πέραν της δεκαετίας).

Η ουσιαστική εφαρμογή του κεκτημένου θα αποτελέσει πραγματική πρόκληση για πολλές από τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, ακόμη μεγαλύτερη και από εκείνη της μεταφοράς στην εθνική νομοθεσία. Για ορισμένες χώρες εξακολουθούν να υπάρχουν κάποια εμπόδια στους τομείς του κεκτημένου που σχετίζονται με την ΟΝΕ, όπως είναι η πλήρης απελευθέρωση των λογαριασμών κίνησης κεφαλαίων, η πλήρης ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας, και η απαγόρευση πρόσβασης σε προνομιακή χρηματοδότηση. Ωστόσο, τα ζητήματα της κίνησης κεφαλαίων και της ΟΝΕ αναμένεται να επιλυθούν στο σύνολό τους με σχετική ευκολία κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων, δεδομένης της βούλησης των υποψήφιων προς ένταξη χωρών όχι μόνο να προσχωρήσουν στην ΕΕ, αλλά και να προετοιμαστούν για την ένταξή τους στη ζώνη ευρώ.

▲ Η σημερινή διάκριση μεταξύ των χωρών του 'πρώτου κύματος' και του 'δεύτερου κύματος' θα καταστεί παρωχημένη, καθώς οι χώρες παρουσιάζουν διαφορές μεταξύ τους όσον αφορά την επίτευξη των κριτηρίων της Κοπεγχάγης που αποτελούν κριτήρια για την προσχώρηση στην ΕΕ. Η επόμενη διακυβερνητική διάσκεψη θα επικυρώσει κατά πάσα πιθανότητα την πρόταση της Επιτροπής για την έναρξη ουσιαστικών διαπραγματεύσεων με όλες τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Ειδικότερα, η Λεττονία αναμένεται να καλύψει την απόσταση που τη χωρίζει το πρώτο κύμα, ενώ η Τσεχική Δημοκρατία και η Πολωνία φαίνεται να χάνουν σε κάποιο βαθμό την αρχική δυναμική τους.

▲ Σύμφωνα με τους περισσότερους ανεξάρτητους σχολιαστές, τα σημαντικότερα εμπόδια για την ταχεία προσχώρηση στην ΕΕ θα είναι η μη ολοκλήρωση της διαδικασίας μετάβασης στις περισσότερες υποψήφιες προς ένταξη χώρες και οι μεγάλες διαφορές των επιπέδων εισοδήματος και παραγωγικότητας. Αυτές θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα ή να καταστήσουν αναγκαία μια σημαντική αύξηση στη ροή των περιφερειακών επιχορηγήσεων. Από την πλευρά της ΕΕ, η μεταρρύθμιση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής αποτελεί το πλέον πολύπλοκο και σημαντικό, από οικονομική άποψη, ζήτημα προς επίλυση πριν καταστεί δυνατή η προσχώρηση. Πρέπει επίσης να εξεταστεί η εσωτερική δομή λήψης αποφάσεων της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

▲ Τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και οι περισσότερες υποψήφιες προς ένταξη χώρες εμφανίζονται πεπεισμένες ότι η προσχώρηση στην νομισματική ένωση της ζώνης ευρώ θα είναι μια σταδιακή διαδικασία, συμπεριλαμβανομένης μια περιόδου (τουλάχιστον) δύο ετών με την ιδιότητα μέλους της ΕΕ, όχι όμως και στη ζώνη ευρώ. Ο αρχικός ενθουσιασμός των υποψήφιων προς ένταξη χωρών να υιοθετήσουν πολύ νωρίς το ευρώ (με την προσχώρηση στην ΕΕ ή ακόμη και νωρίτερα) φαίνεται να υποχωρεί ως αποτέλεσμα των σχετικών συμβουλών από διεθνή ιδρύματα και τον ακαδημαϊκό χώρο.

▲ Για τις 'χώρες του πρώτου κύματος', το επιθυμητό χρονικό πλαίσιο για την ένταξη στη ζώνη ευρώ εξακολουθεί να είναι μάλλον φιλόδοξο. Παρ' όλο που οι συνδέσεις των τιμών συναλλάγματος με τη ζώνη μπορούν να σταθεροποιήσουν τις πληθωριστικές τάσεις και να βελτιώσουν τη ροή των εμπορικών συναλλαγών και των επενδύσεων, οι περισσότεροι οικονομολόγοι θεωρούν ότι η εν εξελίξει διαδικασία προσαρμογής όσον αφορά στη μετάβαση

και την παραγωγικότητα στις χώρες αυτές θα καταστήσει τα κριτήρια του Μάαστριχτ ένα σύνολο όρων ιδιαίτερα περιοριστικό για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες.



Το ακριβές καθεστώς νομισματικής πολιτικής για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, από τη στιγμή που αυτές θα προσχωρήσουν στην ΕΕ, χωρίς να ανήκουν ακόμη στη ζώνη ευρώ, εξακολουθεί να είναι κάπως ασαφές. Βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ και εφόσον δεν υπάρξει κάποια πολιτική παρέμβαση προς την αντίθετη κατεύθυνση, το στάδιο αυτό θα περιλαμβάνει σε κάθε περίπτωση μια περίοδο τουλάχιστον δύο ετών συμμετοχής στο λεγόμενο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών 2 (ΜΣΙ2). Οι περισσότερες υποψήφιες προς ένταξη χώρες φαίνεται ότι προτιμούν την άμεση ένταξή τους στο ΜΣΙ2 κατά την προσχώρηση στην ΕΕ και την όσο το δυνατόν συντομότερη παραμονή τους σε αυτό το πλαίσιο.

Προοπτικές επίτευξης των κριτηρίων του Μάαστριχτ

Στην πραγματικότητα, οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες σημειώνουν αξιόλογη πρόοδο σε σχέση με πολλά από τα κριτήρια του Μάαστριχτ, όπως είναι ο πληθωρισμός, οι δημοσιονομικές παράμετροι, σε ορισμένες περιπτώσεις δε σε ό,τι αφορά τη σταθερότητα της τιμής συναλλάγματος.

Ωστόσο, τα επιτόκια εξακολουθούν να είναι υψηλά σε πολλές από αυτές τις χώρες, αντανακλώντας τα υψηλά πραγματικά επιτόκια, τις πληθωριστικές τάσεις που δεν έχουν ακόμη υποχωρήσει και τις ανώριμες κεφαλαιαγορές. Εκτός αυτού, στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες ως επί το πλείστον δεν υπάρχουν ακόμη μακροπρόθεσμα επιτόκια και τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά προϊόντα με δεκαετή λήξη, γεγονός που καθιστά προβληματική την εφαρμογή του κριτηρίου της Συνθήκης του Μάαστριχτ για τα επιτόκια.



Οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες του 'πρώτου κύματος' και ορισμένες άλλες χώρες, όπως η Λεττονία και η Λιθουανία πιθανόν δίκαια πιστεύουν ότι μπορούν να επιτύχουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ αν καταβάλουν ουσιαστικές προσπάθειες. Η ΕΚ δεν έχει εκφράσει γνώμη σχετικά με την ικανότητά τους αυτή. Η σύγκλιση με το 'Μάαστριχτ' φαίνεται ότι είναι περισσότερο ζήτημα επιθυμίας παρά ικανότητας.



Εκτός αυτού, οι αξιόλογες επιδόσεις των τελευταίων δύο ετών όσον αφορά στη σύγκλιση συνδέονται επίσης με την ύφεση που γνώρισαν πολλές από τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες ως επακόλουθο της οικονομικής κρίσης στη Ρωσία.



Επίσης, η σημερινή σύγκλιση αποτελεί εν μέρει ένδειξη ότι οι χώρες σε μετάβαση εξακολουθούν να βρίσκονται στη φάση εκείνη της οικονομικής μετάβασης που αποβλέπει στη σταθερότητα. Χώρες, όπως η Ουγγαρία και η Πολωνία, οι οποίες σημείωσαν τη μεγαλύτερη πρόοδο όσον αφορά στη μεταρρύθμιση της αγοράς και έχουν τις μεγαλύτερες δυνατότητες να επιτύχουν τα οικονομικά κριτήρια για την προσχώρηση στην ΕΕ (λειτουργούσα οικονομία της αγοράς, ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων), σημειώνουν τις μικρότερες επιδόσεις όσον αφορά τα κριτήρια του Μάαστριχτ.



Κατά τη γνώμη μας, κατά τα επόμενα πέντε χρόνια, τα ζητήματα της μετάβασης (και σε περίπτωση που αυτή δεν θα έχει ακόμη επιτευχθεί, της σταθεροποίησης) είναι εκείνα που θα πρέπει να παραμείνουν στο επίκεντρο της οικονομικής πολιτικής στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης, και όχι η σύγκλιση με το 'Μάαστριχτ'. Θα πρέπει να έχει επιτευχθεί ένα ορισμένο όριο πραγματικής σύγκλισης πριν από οποιαδήποτε απόπειρα για ονομαστική σύγκλιση. Αυτό συνδέεται με τις διαρθρωτικές πιέσεις στον πληθωρισμό και την πραγματική ισοτιμία στις οικονομίες που βρίσκονται σε μεταβατικό

στάδιο, εξαιτίας μιας σειράς φαινομένων που προκαλούν οι προσπάθειες για μετάβαση και αύξηση της παραγωγικότητας.

Οι συνέπειες του συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ

Μετά την προσχώρηση στην ΕΕ, για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες θα ισχύει το ίδιο καθεστώς αναφορικά με την ΟΝΕ όπως και για χώρες όπως είναι η Ελλάδα και η Σουηδία ('εξαιρούμενα κράτη'). Αυτό σημαίνει ότι θα ισχύουν και για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες (όμως όχι με τον ίδιο αυστηρό τρόπο όπως για τα μέλη της ζώνης ευρώ) οι μηχανισμοί της οικονομικής και της δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ, όπως είναι οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών, τα προγράμματα σύγκλισης και η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

- ▲ Είναι ευνόητο ότι αυτοί οι μηχανισμοί εστιάζονται στη σύγκλιση για την ένταξη στη ζώνη ευρώ. Το γεγονός αυτό τονίζει τη σημασία της επίτευξης σε κάποιο βαθμό της πραγματικής σύγκλισης και οπωσδήποτε στους τομείς της θεσμικής μεταρρύθμισης και της μεταρρύθμισης της αγοράς, πριν από την προσχώρηση στην ΕΕ.

Αν, για πολιτικούς λόγους, κριθεί αναγκαία η ταχεία προσχώρηση στην ΕΕ και κατά συνέπεια η συνέχιση της μετάβασης των υποψήφιων προς ένταξη χωρών εντός της ΕΕ, το πλαίσιο για το συντονισμό της πολιτικής της ΕΕ θα πρέπει ενδεχομένως να επικεντρωθεί σε περισσότερο διαρθρωτικά ζητήματα για τις εν λόγω χώρες.

- ▲ Ήδη, στο πλαίσιο συντονισμού της προενταξιακής πολιτικής των κοινών αξιολογήσεων, γίνεται πρόωρα αισθητή η επίδραση των κριτηρίων του Μάαστριχτ, παρά τις επανειλημμένες δηλώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι τα εν λόγω κριτήρια δεν αποτελούν όρους για την προσχώρηση στην ΕΕ.

▲

Συνδέσεις των τιμών συναλλάγματος με τη ζώνη ευρώ

Οι σημερινές συνδέσεις των τιμών συναλλάγματος των υποψήφιων προς ένταξη χωρών με τη ζώνη ευρώ παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές: κυμαίνονται από τη μη σύνδεση, τη σύνδεση με το ευρώ (των νομισμάτων των χωρών του νομισματικού συμβουλίου), τη σύνδεση με 'καλάθι' νομισμάτων (όπου στο καλάθι συμπεριλαμβάνεται και το ευρώ), τη διολισθαίνουσα ισοτιμία με το 'καλάθι', ως τη διευθυνόμενη διακύμανση (με παρακολούθηση του ευρώ). Κύριος στόχος όλων των συνδέσεων των τιμών συναλλάγματος εξακολουθεί να είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας, αν και οι περισσότεροι προηγμένες μεταβατικές οικονομίες αντιμετωπίζουν τη συναλλαγματική ισοτιμία και ως ένα σημαντικό μέσο διατήρησης της ανταγωνιστικότητας.

- ▲ Λίγες μόνο από τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες έχουν μια σαφή στρατηγική για τη συμμετοχή τους στη ζώνη ευρώ. Η Πολωνία κατήρτισε μια ενδιαφέρουσα στρατηγική σύμφωνα με την οποία το νόμισμα αποδεσμεύεται σταδιακά – παλαιότερα μια σύνδεση σε καλάθι, σήμερα διολισθαίνουσα ισοτιμία, τα επόμενα χρόνια ελεύθερη διακύμανση – πριν ενταχθεί στο πλαίσιο του ΜΣΙ2. Ο μηχανισμός ΜΣΙ2 αποτελεί μια πλήρη σύνδεση με το ευρώ με διευκολύνσεις παρέμβασης, διατηρώντας ωστόσο τη δυνατότητα της νομισματικής επανευθυγράμμισης. Μετά από δύο χρόνια στο ΜΣΙ2 η Πολωνία θα μπορούσε να εισέλθει στη ζώνη ευρώ, επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα τα άλλα κριτήρια του Μάαστριχτ. Τα πλεονεκτήματα του παραδείγματος της Πολωνίας, έστω και αν αυτό είναι αρκετά φιλόδοξο όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα, είναι ότι υπάρχουν αρκετές ευκαιρίες ώστε η τιμή συναλλάγματος να σταθεροποιηθεί σε μια τιμή ισορροπίας πριν από την ένταξη στη ζώνη ευρώ.

- ▲ Η εναλλακτική σε σχέση με την πολωνική στρατηγική είναι να μην υπάρχει ενδιάμεση περίοδος ελεύθερης διακύμανσης. Η σύνδεση του νομίσματος που χρησιμοποιείται στη σταθεροποίηση

θα μπορούσε να επανευθυγραμμίζεται από τις νομισματικές αρχές και στη συνέχεια να καθίσταται σταδιακά αυστηρότερη όσο πλησιάζει το σημείο εξισορρόπησης. Τότε θα ήταν δυνατή η ένταξη στο μηχανισμό ΜΣΙ2, εφόσον οι επανευθυγραμμίσεις θα ήταν πολύ σποραδικές. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω στρατηγικές διαφέρουν ως προς το μηχανισμό που χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό της συναλλαγματικής ισοτιμίας εξισορρόπησης.

▲ Μια καλή σκέψη θα ήταν οι υποψήφιος προς ένταξη χώρες, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ΕΚΤ, να αναπτύξουν μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες στρατηγικές ένταξης στην ΟΝΕ (και στρατηγικές άρσης των σημερινών ρυθμίσεων), προσαρμοσμένες στις επιμέρους ανάγκες και δυνατότητες της εκάστοτε υποψήφιας προς ένταξη χώρας.

Οικονομικές και θεσμικές συνέπειες της συμμετοχής στην ΟΝΕ και του αντίστοιχου χρονοδιαγράμματος

Η ταχεία ένταξη στη ζώνη ευρώ ενέχει τον κίνδυνο ανεπαρκούς «πραγματικής σύγκλισης» από την πλευρά των υποψηφίων προς ένταξη χωρών. Η ανεπαρκής «πραγματική σύγκλιση» συνεπάγεται ότι οι διαρθρωτικές πληθωριστικές πιέσεις και η αναγκαιότητα μεταρρυθμιστικών επενδύσεων στις υποψήφιος προς ένταξη χώρες θα παρεμποδίζονταν από ιδιαίτερα αυστηρές νομισματικές και δημοσιονομικές πολιτικές, οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης. Η ανεπαρκής διαφοροποίηση της παραγωγικής δομής και ο περιορισμένος εξαγωγικός προσανατολισμός προς την ΕΕ θα μπορούσε να καταστήσει τις υποψήφιος προς ένταξη χώρες ευάλωτες έναντι διαφόρων εξωγενών κρίσεων από την πλευρά της ΕΕ.

Η επίδραση της ανεπαρκούς πραγματικής σύγκλισης θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με την ευελιξία των μισθών στις υποψήφιος προς ένταξη χώρες, τη μετανάστευση προς τις χώρες που συνθέτουν τον πυρήνα της ΕΕ και με τη μεταφορά σημαντικών κεφαλαίων από την ΕΕ προς τα νέα κράτη μέλη. Όλες αυτές οι «λύσεις» φαίνεται να είναι εφικτές μόνο εν μέρει, τόσο από οικονομική όσο και από πολιτική άποψη.

▲ Η *πραγματική* σύγκλιση είναι επίσης σημαντική για τη σταθερότητα του ευρώ και την αξιοπιστία της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ. Η ολοκλήρωση της διαδικασίας απελευθέρωσης των τιμών και η αναδιάρθρωση και ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού συστήματος εμφανίζονται ως σημαντικές προϋποθέσεις από την πλευρά της ζώνης ευρώ, παράλληλα με τη *βιώσιμη* σύγκλιση με τα κριτήρια του Μάαστριχτ.

Οι εξωτερικές επιπτώσεις της διεύρυνσης της ζώνης ευρώ

Το ευρώ, παρά την αστάθεια που παρουσίασε στο ξεκίνημά του, έχει πολύ καλές προοπτικές να αναδειχθεί σε ένα από τα σημαντικότερα διεθνή νομίσματα σε παγκόσμιο επίπεδο. Αυτός ο ρόλος θα αποφέρει σημαντικά οφέλη για τα κράτη μέλη της ζώνης ευρώ. Αν οι υποψήφιος προς ένταξη χώρες εισέλθουν επιτυχώς στη ζώνη ευρώ, θα μπορούσε να ενισχυθεί ο μελλοντικός ρόλος του ευρώ, ενώ σε αντίθετη περίπτωση (επειδή για παράδειγμα, τα νέα μέλη δεν μπορούν να τηρήσουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ ή τους όρους του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης), ενδεχομένως να περιοριστούν σημαντικά οι προοπτικές ανάδειξης του ευρώ σε διεθνές νόμισμα.

▲ Η διεύρυνση της ΕΕ και κατά συνέπεια της ζώνης ευρώ θα οδηγήσει αρχικά στην εκτροπή του εμπορίου και της ροής των κεφαλαίων (προς τα νέα μέλη) και λίγο αργότερα, στην προώθηση νέων εμπορικών συναλλαγών και ροών κεφαλαίων (για όλες τις χώρες). Κατά συνέπεια, οι

αρχικές επιπτώσεις της προσχώρησης θα μπορούσαν να είναι επιζήμιες για τις ομάδες χωρών που είναι προσανατολισμένες προς την ΕΕ (τρίτες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, χώρες της Αφρικανικής Οικονομικής Ένωσης, Μεσογειακές χώρες). Το γεγονός αυτό χρήζει προσοχής ιδίως όσον αφορά στις σχέσεις με τη Ρωσία και την Ουκρανία.

EMU and Enlargement: a review of policy issues

Executive Summary

Introduction

This study on “Economic and Monetary Union and Enlargement” was commissioned by the Directorate-General for Research of the European Parliament from the Netherlands Economic Institute (NEI) in May 1999. It reviews the main policy issues concerning the accession of ten Central and Eastern European Countries, and Cyprus and Malta, and the interaction with their parallel integration into Economic and Monetary Union (EMU).

Six key issues will be discussed:

- What is the likely phasing and timing of accession into the EU and into the Euro area?
- What are the prospects of the applicant countries meeting the Maastricht criteria for Euro area membership?
- What impact will present and future economic and fiscal policy co-ordination within the EU have on the enlargement process?
- What are the present exchange rate linkages to the Euro area and how will these evolve as first EU membership and then full integration into EMU approach?
- What will be the economic and institutional consequences for the accession countries and the EU itself if countries decide against or for early entry into the Euro area?
- What will be the impact of an expanding Euro area on the international monetary system and on neighbouring country groups remaining outside the EU?

This study provides, on the one hand, a briefing on facts, opinions and most likely outcomes. We present the views and analysis of the European Commission, of the accession countries and of independent commentators in the academic world. However, on certain issues our own analysis and judgement complements the variety of views presented.

It also provides a review of academic literature, policy documents of the EU and the accession countries and on newsmedia articles. Background information has been gathered through discussions with ECB and EC staff, for whose co-operation we express our gratitude. The Project Team was given academic guidance by Prof. Peter Bofinger of Würzburg University and Prof. Hans van Miltenburg of Erasmus University, Rotterdam.

Summary and Main Conclusions

Phasing and Time-frame

The time-frame for EU accession as seen by the accession countries (2002-2003 for the ‘first wave’) seems to be more optimistic than that foreseen by most independent commentators. The European Commission remains rather vague as to when the first applicant countries will be ready for EU membership (“medium term”, “within the lifetime of this Commission”), although budgetary arrangements have been made. The accession of ‘second wave’ countries lies beyond 2004 (for some more than a decade away).

The actual implementation of the Acquis, more than the adoption in domestic legislation, will form the real challenge for many of the accession countries. Certain stumbling blocs are still present for certain countries in areas of the Acquis pertinent to EMU: full capital account liberalisation, full independence of the Central Bank, no access to privileged finance. The Capital Movement and EMU chapters in the negotiation process are expected, however, to be all relatively easily resolved, given the eagerness of accession countries not only to join the EU, but also to prepare for joining the Euro area.

▲ The present distinction between ‘first wave’ and ‘second wave’ countries will become obsolete as countries vary in successfully meeting the Copenhagen criteria, the criteria for EU Membership. The next IGC in Helsinki will most probably confirm the Commission’s proposal to start substantive negotiations with all accession countries. Latvia, in particular, is expected to catch up with the first wave, while the Czech Republic and Poland seem to be losing some of their initial momentum.

▲ The main stumbling blocs for early accession to the EU will be, according to most independent commentators, the unfinished transition process in most accession countries and the large discrepancies in income and productivity levels. The latter might induce large migratory flows or the need for vastly expanded regional subsidy flows. On the EU side the reform of the CAP is the most complex and financially important issue to be resolved before accession can take place. The internal decision-making structure of Commission and Council also needs to be addressed.

▲ Both the European Commission and most of the accession countries seem convinced that the entry into the Euro area currency union will be a phased process, including a period of (at least) two years as EU member but still outside the Euro area. The initial enthusiasm of the accession countries for very early adoption of the Euro (at entry to the EU, or even earlier) seems to be waning under the influence of advice to the contrary from international institutions and the academic world.

▲ For the ‘first wave countries’ the desired time-frame for membership of the Euro area is still somewhat optimistic. Although exchange rate linkages to the area can stabilise inflationary expectations and improve trade and investment flows, most economists suggest that the ongoing transition and productivity catch up in these countries will make the Maastricht criteria a too restrictive set of conditions for the accession countries.

▲ The exact monetary policy regime for the accession countries once they enter the EU, but are not yet in the Euro area still remains somewhat unclear. This phase will, on the basis of the Maastricht Treaty, and barring any political override, include in any case a minimum period of two years in the so-called Exchange Rate Mechanism 2 (ERM2). Most accession countries seem to prefer immediate entry into ERM2 at accession into the EU and to stay in this framework as short as possible.

Prospects of meeting the Maastricht criteria

The accession countries are actually performing quite well on several of the Maastricht criteria: inflation, fiscal parameters, in some cases also with respect exchange rate stability.

Interest rates are, however, still high for most of them, reflecting high real interest rates, not yet subdued inflationary expectations and immature capital markets. Moreover, long-term interest rates, and corresponding financial instruments of ten-year maturity, for the most part do not exist yet in the accession countries, which makes applying the interest rate criterion in the Maastricht Treaty problematic.

- ▲ The ‘first wave’ accession countries, and some others like Latvia and Lithuania, are probably right in their opinion that they can attain the Maastricht criteria if they really set their minds to it. The EC has not expressed a view on their ability in this respect. Convergence towards ‘Maastricht’ seems more a question of desirability rather than of ability.
- ▲ Furthermore, the good performance in convergence in the last two years also has to do with the recession experienced by many of the accession countries in the wake of the Russian financial crisis.
- ▲ The present convergence is also, to some extent, a sign that transition countries are still in the stabilisation phase of economic transition. Countries, like Hungary and Poland, which have progressed furthest in market reform and are best able to meet the economic criteria for entering the EU (a functioning market economy, able to withstand competitive pressures), actually perform worst on the Maastricht criteria.
- ▲ In our opinion, in the coming five years transition (and, if not yet attained, stabilisation) issues should still be the main focus of economic policy in the CEE accession countries, not convergence to ‘Maastricht’. A certain threshold of real convergence should have been passed before nominal convergence is attempted. This has to do with structural pressures on the inflation rate and the real exchange rate in transition economies induced by a number of transition and productivity catch-up induced phenomena.

The implications of EU economic and fiscal policy co-ordination

Once accession countries enter the EU they have the same status with regard to EMU as countries like Greece and Sweden (‘countries with a derogation’). This means that EU economic and fiscal policy mechanisms like the broad economic policy guidelines, the convergence programs and the excessive deficit procedure will be applicable to the accession countries (but not in such a strict way as for the Euro area members).

- ▲ Understandably, the focus of these mechanisms is on convergence to Euro area membership. This underlines the importance of having completed real convergence to a certain extent, certainly in the institutional and market-reform sphere, before entry into the EU.
- If, for political reasons, early entry into the EU, and thus continued transition of the accession countries within the EU, is deemed necessary, the focus of the EU policy co-ordination framework should perhaps be changed to more structural issues for these countries.

- ▲ Already in the pre-accession policy co-ordination framework of the Joint Assessments the influence of the Maastricht Criteria is prematurely felt, despite repeated statements of the European Commission that these criteria are not conditions for entry into the EU.

▲

Exchange rate linkages with the Euro area

The present exchange rate linkages of the accession countries with the Euro area vary enormously: from no link, (currency board) peg to the Euro, basket peg (with the Euro in the basket), crawling basket peg, to managed float (with shadowing of the Euro). The primary aim of all exchange rate linkages is still stabilisation of the economy, although the more advanced

transition economies see the exchange rate also as an important instrument for preserving competitiveness.

- ▲ Only a few of the accession countries have a clear Euro area entry strategy. Poland has worked out an interesting strategy in which the currency is progressively loosened – previously a basket peg, now a crawling peg, in the coming years a free float – before it enters the ERM2 framework. ERM2 is a full Euro peg with intervention facilities, but still the possibility of realignment. After two years in ERM2 Poland would then, while also meeting the other Maastricht criteria, enter the Euro area. The benefits of the Polish example, although quite ambitious in its timing, are that the exchange rate would have ample opportunity to find its equilibrium value before entering the Euro area.
- ▲ The alternative to the Polish strategy is not having an intermediate free float period. The currency peg used in stabilisation could be repeatedly realigned by the monetary authorities and then gradually tightened as equilibrium is approached. ERM2 could then be entered once realignments become very infrequent. These strategies thus differ in the mechanism used for finding the equilibrium exchange rate.
- ▲ It would seem a good idea that accession countries develop with the European Commission and the ECB medium- to long-term EMU entry strategies (and exit strategies from their present arrangements), which are attuned to the individual needs and possibilities of the accession country, in question.

Economic and institutional consequences of EMU membership and its timing

The dangers of early entry in the Euro area lie in inadequate ‘real convergence’ on the part of accession countries. Inadequate ‘real convergence’ would mean that structural inflationary pressures and the need for reform investments in the accession countries would be hampered by too tight monetary and fiscal policies, which might lead to slower economic growth. Inadequate diversification of production structure and insufficient export orientation on the EU could make accession countries susceptible to different exogenous shocks from the EU.

The effect of inadequate real convergence could be counteracted by wage flexibility in the accession countries, migration to the EU core countries and large fiscal transfers from the EU to the new Member States. All these ‘solutions’ seem only partially feasible both from an economic and from a political point of view.

- ▲ For the stability of the Euro and the credibility of ECB monetary policy *real* convergence is also important. Completion of the price liberalisation process and restructuring and recapitalisation of the banking system seem important conditions from the Euro area point of view, next to *sustainable* convergence to the Maastricht criteria.

The external impact of an expanding Euro area

The Euro has, despite a shaky start, very good prospects of becoming one of the world’s leading international currencies. This role will create substantial benefits for the Euro area Member States. If the entry of the accession countries into the Euro area goes well the future role of the Euro may be enhanced, if it goes badly (because, for example, new members cannot adhere to

the Maastricht criteria or to the conditions of the Stability and Growth Pact), then this could seriously damage the prospects of the Euro becoming an international currency.



The enlargement of the EU and consequently of the Euro area will initially cause trade and capital flow diversion (to the new members) and somewhat later creation of new trade and capital flows (for all countries). For country groups with an orientation on the EU (non-accession CEEC's, CFA franc countries, the Mediterranean Countries) the initial impact of accession could thus be detrimental. Especially in the relation with Russia and the Ukraine this could be cause for concern.

La UEM y la ampliación: cuestiones políticas

Resumen

Introducción

El presente estudio sobre "la Unión Económica y Monetaria y la ampliación" fue encargado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo al Netherlands Economic Institute (NEI) en mayo de 1999. En él se tratan las principales cuestiones políticas derivadas de la adhesión a la Unión Europea de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental y de Chipre y Malta, así como la interacción entre dicha adhesión y la de los mismos países a la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El estudio se centra en seis temas clave:

- ¿Cuáles son las fases y el calendario más apropiados para la adhesión a la UE y al área del euro?
- ¿Qué perspectivas tienen los países candidatos que cumplen los criterios de Maastricht de formar parte del área del euro?
- ¿Qué consecuencias tendrá la coordinación de las políticas comunitarias económicas y fiscales actuales y futuras en el proceso de ampliación?
- ¿Qué vínculos existen actualmente entre las monedas de los países candidatos y el área del euro? ¿Cómo evolucionarán cuando dichos países se adhieran a la UE? ¿Y cuando se integren plenamente en la UEM?
- ¿Qué consecuencias económicas e institucionales tendría en los países candidatos a la adhesión y en la propia UE una negativa de los países candidatos a formar parte del área del euro? ¿Y una entrada prematura?
- ¿Qué repercusiones tendrá la expansión del área del euro en el sistema monetario internacional y en los grupos de países vecinos ajenos a la UE?

El estudio constituye, por una parte, un resumen de los hechos, las opiniones y los resultados más probables; presenta los puntos de vista y el análisis de la Comisión Europea, de los países candidatos a la adhesión y de analistas independientes procedentes del ámbito académico. Por otro lado, en algunas cuestiones exponemos análisis y juicios propios que complementan la diversidad de las opiniones ofrecidas.

Asimismo, el estudio presenta una revisión de la literatura académica, los documentos políticos comunitarios y de los países candidatos, y los artículos publicados en los medios de comunicación. La información de base procede de diferentes debates con el BCE y el personal de la CE, a quienes expresamos nuestra gratitud por su cooperación. El equipo que desarrolló el proyecto recibió el asesoramiento del profesor Bofinger, de la Universidad de Würzburg, y del profesor Hans van Miltenburg, de la Universidad Erasmus (Rotterdam).

Resumen y principales conclusiones

Fases y calendario

Los países candidatos consideran el calendario de la adhesión a la UE (2002-2003 para los países de la "primera tanda") con más optimismo que la mayor parte de los analistas

independientes. La Comisión Europea es poco precisa en cuanto a la fecha en que los primeros países candidatos estarán listos para la adhesión ("a medio plazo", "durante el mandato de esta Comisión"). No obstante, se han adoptado medidas presupuestarias. La adhesión de los países de la "segunda tanda" está prevista para después del año 2004, y en algunos casos aún faltan más de diez años para que se produzca.

En la mayoría de los países candidatos, el verdadero reto de la adhesión no vendrá dado por la adopción de las legislaciones nacionales, sino por la aplicación real del acervo. Aún hoy, algunos de ellos se topan con serios obstáculos en áreas del acervo relacionadas con la UEM: liberalización plena de la cuenta de capital, Banco Central totalmente independiente, imposibilidad de acceder a fondos privilegiados. Sin embargo, se espera que las negociaciones sobre los capítulos de la circulación de capitales y la UEM se resuelvan de forma relativamente sencilla, dado el gran interés que los países candidatos muestran por la adhesión, así como por entrar a formar parte del área del euro.

▲ Pronto, la actual distinción entre los países de la "primera tanda" y los de la "segunda tanda" carecerá de sentido, pues sus niveles de cumplimiento de los criterios de Copenhague, requisito de pertenencia a la UE, varían. Es muy probable que en la próxima CIG, que se celebrará en Helsinki, se confirme la propuesta de la Comisión de iniciar negociaciones sustantivas con todos los países candidatos. En particular, se espera que Letonia consiga entrar en la primera tanda, mientras que la República Checa y Polonia parecen haber retrocedido respecto a su situación inicial.

▲ Según la mayoría de los analistas independientes, los principales obstáculos para una próxima adhesión a la UE serán que la mayoría de los países candidatos no habrán completado el proceso de transición y las enormes discrepancias en cuanto a niveles de ingresos y productividad. Esto último podría dar lugar a grandes flujos migratorios o a la necesidad de aumentar enormemente las subvenciones regionales. Por parte de la UE, la reforma de la PAC es la cuestión más compleja e importante, desde el punto de vista financiero, que se ha de resolver antes de la adhesión. También se deberá tratar la estructura interna de la toma de decisiones de la Comisión y el Consejo.

▲ Tanto la Comisión Europea como la mayoría de los países candidatos a la adhesión parecen estar convencidos de que el proceso de entrada en la unión monetaria del área del euro se realizará por fases, una de las cuales será un período mínimo de dos años de pertenencia a la UE y no pertenencia al área del euro. El entusiasmo inicial de los países candidatos por adoptar el euro rápidamente (con su entrada en la UE o incluso antes) parece ir disminuyendo a causa de los consejos en sentido contrario que han recibido de las instituciones internacionales y del ámbito académico.

El calendario que se espera aplicar para el ingreso en el área del euro de los "países de la primera tanda" sigue considerándose con cierto optimismo. Aunque la vinculación de los tipos de cambio al área del euro puede estabilizar las previsiones inflacionistas y mejorar el comercio y los flujos de inversión, la mayoría de los economistas sugieren que el actual proceso de transición y la puesta al día en materia de productividad harán que los criterios de Maastricht resulten excesivamente restrictivos para los países candidatos.

▲ Sigue sin estar claro qué régimen de política monetaria adoptarán los países candidatos una vez entren en la UE. En cualquier caso, esta fase incluirá, en virtud del Tratado de Maastricht y siempre que no lo impidan eventuales obstáculos políticos, un período mínimo de dos años de permanencia en el llamado nuevo mecanismo de tipos de cambio (MTC-bis). Parece ser que la

mayoría de los países candidatos prefieren entrar directamente en el MTC-bis en el momento de la adhesión a la UE y permanecer en este marco el menor tiempo posible.

Perspectivas de cumplimiento de los criterios de Maastricht

Los países candidatos a la adhesión están consiguiendo buenos resultados en relación con varios de los criterios de Maastricht: inflación, parámetros fiscales y, en algunos casos, estabilidad de los tipos de cambio.

Sin embargo, los tipos de interés siguen siendo altos en la mayoría de estos países, como reflejo de unos tipos de interés real altos, unas previsiones de inflación aún no controladas y unos mercados de capitales inmaduros. Además, en la mayoría de los países candidatos aún no existen los tipos de interés a largo plazo ni sus correspondientes instrumentos financieros con vencimiento a diez años, lo que convierte en problemático el cumplimiento del criterio Maastricht sobre los tipos de interés.

▲ Es probable que los países candidatos a la adhesión de la "primera tanda", y algunos otros como Letonia y Lituania tengan razón cuando afirman que pueden cumplir los criterios de Maastricht si se lo proponen realmente. La CE no ha expresado su punto de vista al respecto. La convergencia hacia "Maastricht" parece más una cuestión de intenciones que de capacidad.

▲ Además, los buenos resultados en materia de convergencia durante los dos últimos años están relacionados con la recesión que han experimentado varios de los países candidatos a raíz de la crisis financiera rusa.

▲ Hasta cierto punto, la actual convergencia también es una señal de que los países candidatos se encuentran aún en la fase de estabilización de la transición económica. Algunos países, como Hungría y Polonia, que han avanzado mucho en la reforma del mercado y que son los más capaces de cumplir los criterios de adhesión a la UE (economía de mercado en funcionamiento y capacidad de soportar la presión competitiva), son también los que obtienen peores resultados respecto a los criterios de Maastricht.

▲ En nuestra opinión, durante los próximos cinco años, las políticas económicas de los países candidatos a la adhesión a la CEE no se concentrarán en los criterios de convergencia de Maastricht, sino en la transición y, si está aún no se ha conseguido, en la estabilización. Antes de enfrentarse con la convergencia nominal se ha de franquear un umbral de convergencia real. Esto está relacionado con las presiones estructurales sobre la tasa de inflación y el tipo de cambio real de las economías de transición, inducidas por una serie de fenómenos derivados de la transición y la puesta al día de la productividad.

Consecuencias de la coordinación de las políticas comunitarias en materia económica y fiscal

Cuando los países candidatos hayan entrado en la UE, tendrán el mismo estatus respecto a la UEM que países como Grecia o Suecia ("países acogidos a una excepción"). Esto significa que serán aplicables a los países candidatos los mecanismos previstos por la política económica y fiscal de la UE, como las directrices generales de la política económica, los programas de convergencia y los procedimientos aplicables en caso de déficit excesivo (aunque de una manera menos estricta que a los miembros del área del euro).

▲

Naturalmente, estos mecanismos están orientados a la pertenencia al área del euro. Esto subraya la importancia de conseguir una convergencia real, al menos en cierta medida y sobre todo en las esferas institucional y de la reforma del mercado, antes de entrar en la UE.

Si, por motivos políticos, se juzga necesario que los países candidatos se adhieran a la UE antes de lo previsto y completen la transición ya como países comunitarios, tal vez se deba cambiar la orientación del marco de coordinación de la política comunitaria y tratar, en el caso de dichos países, cuestiones más estructurales.

La influencia de los criterios de Maastricht ya se puede observar, prematuramente, en el marco de la coordinación de las políticas de preadhesión de las Evaluaciones Conjuntas, pese a la insistencia de la Comisión Europea en que dichos criterios no constituyen requisitos de entrada en la UE.

Vinculación de los tipos de cambio al área del euro

La vinculación actual de los tipos de cambio de los países candidatos a la adhesión al área del euro varía enormemente: desde la ausencia de vínculos, pasando por la vinculación al euro (consejo monetario), la vinculación a una cesta (en la que participe el euro) y el ajuste gradual a una cesta, hasta la flotación dirigida (a la sombra del euro). El objetivo principal de todos los vínculos de los tipos de cambio es la estabilización de la economía, aunque en el caso de las economías que han avanzado más en la transición los tipos de cambio son un instrumento importante para mantener la competitividad.

Sólo unos cuantos de los países candidatos han establecido una estrategia clara de entrada en el área del euro. Polonia ha elaborado una estrategia interesante en la cual la moneda es cada vez más libre: primero, vinculación a una cesta; ahora, ajuste gradual; a continuación, flotación libre, antes de entrar en el marco del MTC-bis. El MTC-bis supone una vinculación plena al euro que permite mecanismos de intervención, pero conserva la posibilidad de reajuste. Tras dos años en el MTC-bis, Polonia podría, si cumple también los demás criterios de Maastricht, entrar en el área del euro. Las ventajas del ejemplo polaco, aunque ambiciosas en cuanto al calendario, son que el tipo de cambio tendría grandes posibilidades de encontrar su valor de equilibrio antes de entrar en el área del euro.

▲ La alternativa a la estrategia polaca pasa por prescindir del período intermedio de flotación libre. Las autoridades monetarias podrían ir ajustando repetidamente el vínculo monetario utilizado para la estabilización y, posteriormente, hacerlo más rígido a medida que se vaya consiguiendo el equilibrio. Cuando los reajustes se volvieran menos frecuentes, se podría entrar en el MTC-bis. Estas estrategias difieren, por lo tanto, en el mecanismo utilizado para lograr el equilibrio del tipo de cambio.

▲ Parece una buena idea que los países candidatos desarrollen conjuntamente con la Comisión Europea y con el BCE estrategias de entrada en la UEM a medio y largo plazo (así como estrategias de salida de sus situaciones actuales) adecuadas a las necesidades individuales y a las posibilidades concretas de cada uno de ellos.

Consecuencias económicas e institucionales de la adhesión a la UEM y calendario

Los peligros de una entrada prematura en el área del euro radican en una "convergencia real" inadecuada por parte de los países candidatos. "Convergencia real" inadecuada significa que las

presiones inflacionistas estructurales y la necesidad de inversiones en materia de reforma en los países candidatos se verían obstaculizadas por unas políticas fiscales y monetarias demasiado estrictas, lo que podría dar lugar a un crecimiento más lento de la economía. Una diversificación inadecuada de la estructura de la producción y una insuficiente orientación hacia la exportación en la UE podrían hacer que los países candidatos tuvieran que enfrentarse a sacudidas exógenas con origen en la Unión Europea.

Las consecuencias de una convergencia real inadecuada en los países candidatos se podrían contrarrestar con la flexibilidad salarial, la migración hacia los países de la UE e importantes transferencias fiscales de la UE a los nuevos Estados miembros. Tanto desde el punto de vista económico como desde el político, todas estas "soluciones" sólo parecen parcialmente viables.



La convergencia *real* también es importante para la estabilidad del euro y la credibilidad de la política monetaria del BCE. Desde el punto de vista del área del euro, completar el proceso de liberalización de los precios y reestructurar y recapitalizar el sistema bancario parecen condiciones importantes, próximas a una convergencia *sostenible* hacia los criterios de Maastricht.

Las consecuencias externas de un área del euro en expansión

Pese a sus inicios vacilantes, el euro tiene buenas perspectivas de convertirse en una de las principales monedas internacionales. Esto acarreará importantes beneficios a los Estados miembros del área del euro. Si la entrada de los países candidatos a la adhesión se hace correctamente, el futuro papel del euro se puede ver mejorado, pero si no se hace de forma adecuada (por ejemplo, porque los nuevos miembros sean incapaces de cumplir los criterios de Maastricht o las condiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento), las posibilidades de que el euro se convierta en una moneda internacional podrían mermar.



La ampliación de la UE, y más adelante la del área del euro, causará primero una reorientación comercial y del flujo de capitales (hacia los nuevos miembros), y a continuación propiciará los intercambios comerciales y los flujos de capitales (en todos los países). Por lo tanto, las consecuencias iniciales que tendrá la adhesión en los grupos de países con intereses en la UE (PECO no candidatos a la adhesión, países del franco CFA y países mediterráneos) podrían ser negativas. Especialmente, en el caso de Rusia y Ucrania la situación podría llegar a ser preocupante.

Questions politiques relatives à l'UEM et à l'élargissement

Note de synthèse

Introduction

Cette étude sur « l'Union économique et monétaire et l'élargissement », réalisée à la demande de la Direction générale des Études du Parlement européen de l'Institut économique des Pays-Bas (NEI) en mai 1999, traite des questions politiques liées à l'accession de 10 PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), de Chypre et de Malte, et de leur adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM).

Six thèmes seront abordés :

- Quels sont le calendrier et les phases du processus d'adhésion à l'UE et à la zone euro susceptibles d'être appliqués ?
- Quelles chances les pays candidats ont-ils de remplir les critères de convergence nécessaires pour rejoindre la zone euro ?
- Quelles seront les conséquences de la coordination des politiques économiques et budgétaires européennes actuelles et futures sur le processus d'élargissement ?
- Quels sont les taux de change bilatéraux actuels par rapport à la zone euro et comment vont-ils évoluer à l'approche de l'adhésion des pays de la première vague à l'UE et à l'UEM ?
- Quelles seront les conséquences économiques et institutionnelles pour les pays candidats et l'UE elle-même si une adhésion rapide à la zone euro est acceptée ou refusée ?
- Quelles sont les répercussions de l'élargissement de la zone euro sur le système monétaire international et sur les pays tiers voisins ?

Cette étude expose, d'une part, les faits, les opinions et les conséquences les plus probables. Elle présente le point de vue et l'analyse de la Commission européenne, des pays candidats et d'observateurs indépendants du milieu universitaire. Nos propres analyses et jugements viennent parfois compléter les points de vues exprimés sur certaines questions.

Par ailleurs, cette étude présente une synthèse d'ouvrages universitaires, de rapports de l'UE et des pays candidats ainsi que d'articles de presse. Les informations rapportées ici sont issues d'entretiens avec des membres de la BCE et de la CE, auxquels nous adressons tous nos remerciements pour leur coopération. L'équipe du projet a été conseillée par les professeurs Peter Bofinger (université de Würzburg) et Hans van Miltenburg (université Erasmus de Rotterdam).

Synthèse et conclusions

Étapes et calendrier du processus d'adhésion

Le calendrier établi par les pays candidats (2002-2003 pour la « première vague ») semble plus optimiste que celui envisagé par la plupart des observateurs. La Commission européenne reste plutôt vague sur la date de l'adhésion des pays candidats de la première vague (« moyen terme », « au cours du mandat de l'actuelle Commission ») alors que des dispositions

budgétaires ont déjà été prises. L'adhésion des pays de la « deuxième vague » n'aura pas lieu avant 2004 (pour certains, pas avant dix ans).

La mise en œuvre de l'acquis communautaire, plus que sa transposition dans la législation nationale, constituera le véritable défi pour de nombreux pays candidats. Certains éléments de l'acquis liés à l'UEM constituent de véritables pierres d'achoppement pour certains pays : libéralisation totale des capitaux, indépendance totale de la Banque centrale, fin de l'accès à des financements privilégiés. Toutefois, les négociations relatives aux mouvements des capitaux et à l'UEM devraient aboutir assez facilement étant donné l'empressement des pays candidats non seulement à adhérer à l'UE mais aussi à préparer leur entrée dans la zone euro.

La distinction faite actuellement entre « première vague » et « deuxième vague » perdra peu à peu son sens dans la mesure où les pays se trouveront dans une situation différente au regard des critères de Copenhague (critères d'adhésion à l'UE). La prochaine CIG, qui doit avoir lieu à Helsinki, approuvera probablement la proposition de la Commission qui prévoit d'engager des négociations avec l'ensemble des pays candidats. La Lettonie, plus particulièrement, devrait faire partie de la première vague tandis que la République tchèque et la Pologne semblent en perte de vitesse.

Selon la majorité des observateurs, le processus de transition resté inachevé dans la plupart des pays candidats et les importantes disparités de salaires et de productivité constitueront les principaux obstacles à une adhésion rapide à l'UE. Ces disparités pourraient engendrer d'importants flux migratoires ou un besoin accru de subventions régionales. En ce qui concerne l'UE, la réforme de la PAC, qui doit intervenir avant le début du processus d'adhésion, constitue le dossier le plus complexe et le plus lourd de conséquences financières. La question des mécanismes de décision internes de la Commission et du Conseil doit également être résolue.

La Commission européenne et la majorité des pays candidats semblent convaincus que l'adhésion de ces derniers à la zone euro se fera par étapes et inclura une période de deux ans (au minimum) au cours de laquelle ils seront membres de l'UE sans rejoindre la zone euro. L'enthousiasme manifesté au départ par les pays candidats dans la perspective d'une entrée rapide dans la zone euro (lors de leur adhésion à l'UE ou même avant) semble s'estomper dans la mesure où les institutions internationales et les milieux universitaires ont émis un avis contraire.

Pour les pays candidats de la « première vague », le calendrier d'adhésion envisagé reste assez optimiste. Même si le système de fixation des taux de change peut modérer l'inflation prévue et améliorer le flux des échanges commerciaux et des investissements, la plupart des économistes pensent que compte tenu du processus de transition et du réajustement de la productivité que doivent entreprendre les pays candidats, les critères de Maastricht sont par trop contraignants pour eux.

La politique monétaire qui s'appliquera aux nouveaux États membres de l'UE qui n'auront pas encore rejoint la zone euro reste assez floue. Conformément au traité de Maastricht et en dehors de toute intervention politique, cette étape inclura, en tout état de cause, une période minimale de deux ans dans le mécanisme de taux de change réformé (MTC2). La plupart des pays candidats semblent préférer rejoindre le MTC2 dès leur adhésion à l'UE et y rester le moins longtemps possible.

Respect des critères de Maastricht

Les pays candidats remplissent actuellement plusieurs critères de convergence : inflation, fiscalité et, dans certains cas, stabilité des taux de change.

La plupart d'entre eux continuent toutefois d'enregistrer des taux d'intérêt élevés et connaissent de ce fait d'importants taux d'intérêt réels, une tendance inflationniste non maîtrisée et des marchés de capitaux immatures. De plus, le respect du critère des taux d'intérêt pose problème car dans la majorité des cas, les pays candidats ne disposent pas de taux d'intérêt à long terme, et des instruments financiers correspondants, d'une maturité de dix ans.

Les pays candidats de la « première vague » et d'autres États, comme la Lettonie et la Lituanie, ont probablement raison de penser qu'ils peuvent satisfaire les critères de Maastricht s'ils le souhaitent réellement. La CE ne s'est pas exprimée sur leur aptitude à y parvenir. Le respect des critères de Maastricht semble être davantage une question de volonté que d'aptitude.

Le résultat satisfaisant de ces deux dernières années en matière de convergence est également lié à la récession qu'ont connu de nombreux pays candidats suite à la crise financière russe.

La convergence actuelle prouve que, dans une certaine mesure, les pays en transition sont toujours dans la phase de stabilisation du processus de transition économique. Les pays qui, comme la Hongrie et la Pologne, ont le plus progressé dans la réforme du marché et qui sont les plus aptes à remplir les critères économiques d'adhésion à l'UE (une économie de marché opérationnelle capable de faire face à la pression de la concurrence) sont ceux qui ont à présent le plus de difficultés à satisfaire les critères de Maastricht.

Selon nous, la politique économique des pays candidats à l'accession devrait toujours être axée, dans les cinq années à venir, sur les problèmes de transition (ou de stabilisation si ce stade n'a pas encore été atteint) et non sur le respect des critères de convergence. Un certain seuil de convergence réelle doit être franchi avant toute tentative visant à établir une convergence nominale. Les taux d'inflation et les taux de change réels des économies en période de transition subissent des pressions structurelles induites par les phénomènes dérivés de la transition et des réajustements de productivité.

Conséquences de la coordination des politiques économiques et budgétaires de l'UE

Une fois membres de l'UE, les pays candidats auront le même statut vis-à-vis de l'UEM que les États comme la Grèce et la Suède (« État membre qui fait l'objet d'une dérogation ») : les mécanismes de politique économique et budgétaire de l'UE tels que les grandes orientations des politiques économiques, les programmes de convergence et les procédures concernant les déficits excessifs s'appliqueront aux pays candidats (de façon moins stricte que pour les États membres de la zone euro).

Ces mécanismes sont naturellement axés sur la convergence en vue d'une adhésion à la zone euro. Il est donc important d'aboutir, dans une certaine mesure, à une convergence réelle avant d'adhérer à l'UE.

Si, pour des raisons politiques, l'adhésion rapide des pays candidats à l'UE s'avérait nécessaire avec pour conséquence un processus de transition soutenu, la coordination des politiques de l'UE devrait peut-être s'attacher davantage aux problèmes plus structurels de ces pays.

L'influence des critères de Maastricht se ressent déjà prématurément dans l'infrastructure de coordination des politiques de pré-adhésion mise en place pour les évaluations conjointes, bien que la Commission européenne ait précisé à plusieurs reprises que ces critères n'étaient pas déterminants pour l'adhésion à l'UE.

Système de fixation des taux de change par rapport à la zone euro

Le système de fixation des taux de change pays candidats/zone euro varie considérablement selon les États : absence de lien, ancrage (de la monnaie locale) à l'euro, parité avec le panier (euro inclus dans le panier), système de parité à crémaillère, flottement dirigé (euro non inclus). L'objectif principal du système de fixation des taux de change reste la stabilisation de l'économie bien que les pays les plus avancés dans le processus de transition considèrent le taux de change comme un important instrument de compétitivité.

Seuls quelques pays candidats ont une stratégie d'adhésion à la zone euro définie. La Pologne a mis au point une stratégie intéressante qui prévoit la mise en place progressive du flottement de la monnaie (fixation d'une parité avec le panier puis mise en place, comme c'est le cas actuellement, d'un système de parité à crémaillère et enfin, flottement libre dans les années à venir) avant son entrée dans le MTC2. Le MTC2 fixe une parité totale avec l'euro et prévoit des interventions mais toujours la possibilité d'un réajustement. Après deux ans dans le MTC2, la Pologne rejoindra la zone euro si elle remplit les autres critères de Maastricht. L'exemple polonais, en dépit d'un calendrier ambitieux, présente l'avantage de laisser aux taux de change toute latitude pour atteindre leur valeur d'équilibre avant l'adhésion du pays à la zone euro.

L'absence de période de flottement libre constitue une autre possibilité. L'ancrage monétaire utilisé lors du processus de stabilisation pourra être réajusté à plusieurs reprises par les autorités monétaires puis resserré peu à peu une fois l'équilibre atteint. Ce n'est que lorsque ces réajustements seront très rares que l'entrée dans le MTC2 pourra avoir lieu. Ces stratégies diffèrent donc par le mécanisme utilisé pour atteindre le taux de change d'équilibre.

Les pays candidats devraient élaborer, en collaboration avec la Commission européenne et la BCE, des stratégies d'adhésion à l'UEM (et de sortie de leurs accords actuels) à moyen et long terme conformes à leurs besoins propres et à leurs moyens.

Conséquences économiques et institutionnelles et calendrier de l'adhésion à l'UEM

Le risque que présente l'adhésion anticipée des pays candidats à la zone euro est celui d'une « convergence réelle » insuffisante. Une telle insuffisance freinerait les pressions inflationnistes structurelles et les réformes nécessaires des structures d'investissement dans les pays candidats du fait de politiques monétaires et budgétaires trop restrictives, faisant ainsi chuter le taux de croissance économique. Les pays candidats peuvent être confrontés à divers chocs exogènes (extra-européens) du fait de l'inadéquation de leur structure de production et de leur faible volume d'exportations en direction de l'UE.

La flexibilité des salaires dans les pays candidats, l'immigration vers les États membres et d'importants transferts budgétaires de l'UE vers les nouveaux pays membres pourraient contrecarrer les conséquences d'une convergence réelle insuffisante. Toutes ces « solutions » ne semblent réalisables que partiellement tant d'un point de vue économique que d'un point de vue politique.

La convergence *réelle* est également importante pour la stabilité de l'euro et la crédibilité de la politique monétaire de la BCE. Du point de vue de la zone euro, outre la convergence *durable* vis à vis des critères de Maastricht, l'adhésion à la zone dépend également de l'achèvement du processus de libéralisation des prix et de la restructuration et la recapitalisation du système bancaire.

Répercussions de l'élargissement de la zone euro sur les pays tiers

Malgré un départ hésitant, l'euro a de très grandes chances de devenir une monnaie internationale de premier plan. Les États membres tireront de nombreux avantages de ce rôle. Si leur adhésion se déroule correctement, l'euro aura une influence accrue. Dans le cas contraire (si, par exemple, de nouveaux États membres ne peuvent pas respecter les critères de Maastricht ou les critères du Pacte de stabilité et de croissance), les chances pour l'euro de devenir une monnaie internationale pourraient être sérieusement amoindries.

L'élargissement de l'UE et, par conséquent, de la zone euro va, dans un premier temps, engendrer un transfert des échanges commerciaux et des capitaux vers les nouveaux États membres ; puis, l'ensemble des membres bénéficiera rapidement de nouveaux flux d'échanges commerciaux et de capitaux. Les pays en relation avec l'UE (PECO non candidats, pays de la zone franc CFA, pays méditerranéens) pourraient donc souffrir, dans un premier temps, de l'adhésion des pays candidats. La Russie et l'Ukraine pourraient notamment être une source de préoccupation.

L'UEM e l'ampliamento - rassegna delle implicazioni politiche

RIEPILOGO

Introduzione

Il presente studio dal titolo "L'Unione economica e monetaria e l'ampliamento" è stato commissionato dalla Direzione generale per la ricerca del Parlamento europeo al Netherlands Economic Institute (NEI) nel maggio 1999. Lo studio verte sulle principali implicazioni politiche dell'adesione di 10 paesi dell'Europa centrale e orientale, oltre che di Cipro e Malta, nonché sulle interazioni con la loro parallela integrazione nell'Unione economica e monetaria (UEM).

Lo studio analizza sei problematiche fondamentali:

- Quali saranno le probabili fasi e i tempi dell'adesione all'Unione europea e all'area dell'euro?
- I paesi candidati riusciranno a soddisfare i criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'area dell'euro?
- Come si ripercuoterà sul processo di ampliamento il coordinamento attuale e futuro delle politiche economiche e fiscali all'interno dell'UE?
- Come sono attualmente collegati i tassi di cambio con l'area dell'euro, e che cosa cambierà con l'adesione all'Unione europea prima e con la completa integrazione nella UEM in seguito?
- Quali saranno le conseguenze economiche e istituzionali per i paesi candidati e per la stessa UE derivanti dall'opzione a favore o contro l'ingresso immediato nell'area dell'euro?
- Che impatto avrà l'estensione dell'area dell'euro sul sistema monetario internazionale e sui gruppi di paesi confinanti che rimarranno esclusi dall'Unione europea?

Il presente studio riporta una carrellata di dati concreti, opinioni ed esiti prevedibili; nella fattispecie si tratta di pareri e analisi della Commissione europea, dei paesi candidati e di commentatori indipendenti di ambito accademico. Su alcuni aspetti le nostre interpretazioni e i nostri giudizi integrano comunque il panorama delle tesi descritte.

Lo studio cita riferimenti bibliografici, documenti sulle politiche dell'UE e dei paesi candidati, oltre che articoli di attualità. Le informazioni basilari sono state raccolte con la collaborazione del personale della BCE e della CE, che desideriamo quindi ringraziare. L'équipe responsabile del progetto è stata coordinata dal Prof. Peter Bofinger dell'Università di Würzburg e dal Prof. Hans van Miltenburg della Erasmus University di Rotterdam.

Sintesi e principali conclusioni

Fasi e calendario

Le previsioni dei paesi candidati in merito ai tempi di adesione all'Unione europea (2002-2003 per la "prima ondata") appaiono più ottimistiche rispetto a quelle di gran parte dei commentatori indipendenti. La Commissione europea, dal canto suo, rimane piuttosto nel vago quando si tratta di indicare entro quale data i primi candidati saranno pronti ad aderire all'UE ("a medio

termine”, “prima della scadenza del mandato di questa Commissione”), benché siano già stati adottati accorgimenti di bilancio. I paesi della “seconda ondata” dovrebbero aderire dopo il 2004 (altri ancora tra più di dieci anni).

La vera sfida per molti dei paesi candidati sarà l’effettiva attuazione dell’*acquis*, più che il suo recepimento nella legislazione nazionale. Alcuni paesi potrebbero infatti trovare ostacoli in alcuni settori dell’*acquis* relativi alla UEM, quali la completa liberalizzazione della bilancia internazionale delle obbligazioni, la piena indipendenza della banca centrale, l’impossibilità di accedere a finanziamenti agevolati. Si prevede comunque che sarà relativamente facile trovare un accordo sui punti del negoziato relativi al movimento dei capitali e all’UEM, considerando che i paesi candidati sono ansiosi non solo di essere ammessi all’UE, ma anche di entrare nell’area dell’euro.

L’attuale distinzione tra paesi della “prima” e della “seconda ondata” perderà gradualmente di significato, dati i diversi risultati ottenuti nel soddisfare i cosiddetti criteri di Copenaghen per l’adesione all’UE. La prossima CIG di Helsinki confermerà probabilmente la proposta della Commissione di dare impulso ai negoziati con tutti i paesi candidati. Si ritiene in particolare che la Lettonia possa rientrare nella prima ondata, mentre la Repubblica Ceca e la Polonia sembrano avere perso parte del terreno guadagnato inizialmente.

▲ Secondo molti commentatori indipendenti, i principali ostacoli che si frappongono a una precoce adesione all’Unione europea in molti dei paesi candidati sono il mancato completamento del processo di transizione e il notevole divario nei livelli di reddito e produttività. Ciò potrebbe favorire flussi migratori o creare la necessità di potenziare considerevolmente i sussidi alle regioni. Per l’UE la questione più complessa e importante dal punto di vista economico da risolvere prima dell’ingresso di questi paesi è la riforma della PAC. Occorrerà inoltre affrontare anche la struttura decisionale interna della Commissione e del Consiglio.

▲ Sia la Commissione europea che gran parte dei paesi candidati sembrano convinti che l’ingresso nell’area monetaria dell’euro sarà un processo graduale, che comprenderà un periodo di (almeno) due anni di appartenenza all’UE, ma non all’area dell’euro. L’entusiasmo iniziale dei paesi candidati all’idea di aderire molto precocemente all’euro (al momento dell’adesione all’UE o addirittura prima) sembra scemare, visto che lo sconsigliano le istituzioni internazionali e il mondo accademico.

▲ Per i ‘paesi della prima ondata’ l’orizzonte auspicato per l’ingresso nell’area dell’euro è ancora alquanto ottimistico. E’ vero che collegando i tassi di cambio alla zona euro si stabilizzeranno le spinte inflazionistiche, incentivando i flussi commerciali e di investimento, ma secondo molti economisti l’impegno ora necessario per la transizione e per recuperare i livelli di produttività renderà i criteri di Maastricht troppo severi per i paesi candidati.

Non è stato ancora del tutto chiarito quale sarà il regime monetario applicato ai paesi candidati avranno aderito all’UE, ma non ancora all’area dell’euro. In base al Trattato di Maastricht e fatti salvi eventuali rivolgimenti politici, tale fase dovrebbe comunque prevedere un periodo minimo di due anni nel cosiddetto meccanismo di cambio riformato (SME2). Gran parte dei paesi candidati sembrano preferire l’ingresso immediato nello SME2 contestualmente all’adesione all’UE, rimanendo in questa cornice il meno possibile.

Prospettive di raggiungimento degli obiettivi di Maastricht

I paesi candidati stanno registrando risultati validi rispetto a diversi criteri di Maastricht, quali l'inflazione, i parametri fiscali, in alcuni casi anche in merito alla stabilità dei tassi di cambio.

I tassi di interesse sono tuttavia ancora alti per molti di loro, il che rispecchia tassi reali di interesse elevati, spinte inflazionistiche non ancora sotto controllo e mercati dei capitali non ancora maturi. Inoltre, nei paesi candidati in generale non esistono ancora tassi di interesse a lungo termine né i relativi strumenti finanziari a scadenza decennale, per cui diventa problematico applicare il criterio dei tassi di interesse stabilito dal Trattato di Maastricht.



I paesi della “prima ondata”, e alcuni altri come Lettonia e Lituania, hanno probabilmente ragione di sostenere di essere in grado di rispettare i criteri di Maastricht se veramente se lo prefiggono. La CE non si è ancora pronunciata sulle loro possibilità di riuscirci. La convergenza verso ‘Maastricht’ sembra dipendere più da questioni di opportunità che non di capacità.



Inoltre, i buoni risultati degli ultimi due anni in termini di convergenza sono anche da collegare alla recessione registrata in vari paesi candidati a seguito della crisi finanziaria in Russia.



La convergenza attuale inoltre dimostra in un certo senso che i paesi della transizione si trovano tuttora in una fase di stabilizzazione dell'economia. Paesi come l'Ungheria e la Polonia, che hanno fatto i maggiori progressi verso un'economia di mercato e hanno le migliori possibilità di rispettare i criteri economici per l'adesione all'UE (economia di mercato efficiente e in grado di resistere a pressioni competitive) in realtà sono più lontani dai parametri di Maastricht.



A nostro avviso, nei prossimi cinque anni le questioni relative alla transizione (e alla stabilizzazione, se non ancora raggiunta) dovrebbero diventare centrali nelle politiche economiche dei paesi PECO candidati all'adesione, piuttosto della convergenza verso ‘Maastricht’. Prima di tentare di raggiungere la convergenza nominale occorre superare una determinata soglia di convergenza reale, in ragione delle pressioni strutturali sul tasso di inflazione e sul tasso di cambio reale delle economie di transizione derivanti da una serie di fenomeni prodotti dalla transizione e dal divario nei livelli di produttività.

Le implicazioni del coordinamento delle politiche economiche e fiscali a livello dell'UE

Una volta che i paesi candidati avranno aderito all'UE avranno la stessa posizione rispetto all'UEM di paesi come Grecia e Svezia (“paesi con deroga”). Questo implica che i meccanismi di politica fiscale ed economica dell'UE, quali le principali linee guida di politica economica, i programmi di convergenza e le misure per il controllo del disavanzo eccessivo saranno applicabili anche ai paesi candidati (anche se non con la stessa rigidità come ai paesi dell'area dell'euro).



Ovviamente, lo scopo essenziale di tali meccanismi è la convergenza verso l'area dell'euro. Si capisce dunque quanto sia importante avere raggiunto un certo livello di convergenza reale, soprattutto nel campo istituzionale e della riforma del mercato, prima di aderire all'Unione europea.

Qualora, per ragioni politiche, si ritenesse necessario accelerare l'adesione all'UE continuando la transizione dei paesi candidati una volta che questi ne siano diventati membri, il centro dell'attenzione nel coordinamento delle politiche dell'UE dovrebbe forse indirizzarsi maggiormente verso questioni rilevanza strutturale per questi paesi.



Già nelle valutazioni congiunte condotte nel quadro delle politiche di coordinamento della preadesione si nota il peso dei criteri di Maastricht, sebbene la Commissione europea abbia ripetutamente sottolineato che tali criteri non sono requisiti vincolanti per l'adesione all'UE.



Collegamenti tra tassi di cambio e area dell'euro

Gli attuali rapporti dei tassi di cambio dei paesi candidati con l'area dell'euro sono molto diversificati: si va da nessun collegamento, alla parità (comitato valutario) con l'euro, al paniere di valute (con l'euro nel paniere), alla parità slittante con paniere, fino alla fluttuazione manovrata (all'ombra dell'euro). L'obiettivo principale di tutti i vincoli fra tassi di cambio è la stabilizzazione dell'economia, sebbene le economie di transizione più avanzate vedano il tasso di cambio anche come un importante strumento per mantenere la propria competitività.



Solo pochi paesi candidati hanno una strategia chiara per l'ingresso nell'area dell'euro. La Polonia ha elaborato una strategia interessante per liberare progressivamente la valuta, mantenendo inizialmente il sostegno con paniere, fissando ora una parità slittante, per passare nei prossimi anni alla fluttuazione libera prima di entrare nel quadro dello SME2. Lo SME2 è una parità totale con l'euro con strutture di intervento, ma anche la possibilità di un riallineamento. Dopo due anni di permanenza nello SME2 la Polonia, purché nel rispetto anche degli altri criteri di Maastricht, entrerebbe nell'area dell'euro. I vantaggi dell'esempio polacco, per quanto ambizioso nelle sue scadenze, risiedono nella possibilità che il tasso di cambio raggiunga un valore di equilibrio prima dell'ingresso nell'area dell'euro.



L'alternativa alla strategia polacca consiste nel non avere un periodo intermedio di fluttuazione libera. La parità valutaria usata per la stabilizzazione potrebbe essere ripetutamente riallineata dalle autorità monetarie e poi gradualmente ristretta con l'avvicinarsi all'equilibrio. La fase SME2 verrebbe avviata una volta che i riallineamenti si saranno rarefatti. La differenza tra queste strategie risiede dunque nel meccanismo usato per raggiungere la stabilità nei tassi di cambio.



Sarebbe auspicabile che i paesi candidati sviluppessero di concerto con Commissione europea e BCE strategie a medio e lungo termine per l'ingresso nell'UEM (oltre che strategie di uscita dalle situazioni attuali), rese conformi alle esigenze e alle possibilità di ogni singolo paese candidato.

Conseguenze economico-istituzionali e calendario per l'ingresso nell'UEM

I rischi di un ingresso a breve scadenza nell'area dell'euro risiedono nell'insufficiente "convergenza reale" dei paesi candidati, il che potrebbe comportare pressioni inflazionistiche strutturali; gli investimenti necessari per le riforme nei paesi candidati sarebbero ostacolati da politiche monetarie e fiscali troppo rigide, con conseguente rallentamento della crescita economica. L'insufficiente diversificazione delle strutture produttive e lo scarso orientamento all'esportazione verso l'UE potrebbero rendere i paesi candidati particolarmente vulnerabili nei confronti di eventuali contraccolpi esterni derivanti dall'UE.

Gli effetti dell'insufficiente convergenza reale potrebbero essere controbilanciati mediante la flessibilità dei salari, l'emigrazione verso paesi cardine dell'UE e consistenti trasferimenti di risorse dall'UE verso i nuovi membri. Tutte queste "soluzioni" appaiono solo parzialmente attuabili, sia da un punto di vista politico che economico.

Ai fini della stabilità dell'euro e della credibilità della BCE è anche importante la convergenza *reale* della politica monetaria. Il completamento del processo di liberalizzazione dei prezzi, la ristrutturazione e ricapitalizzazione del sistema bancario oltre a una convergenza *sostenibile* verso i criteri di Maastricht sono condizioni importanti dal punto di vista dell'area dell'euro.

L'impatto esterno dell'estensione dell'area dell'euro

Nonostante un avvio incerto, l'euro ha ottime possibilità di diventare una delle valute principali sui mercati internazionali, portando così notevoli vantaggi agli Stati Membri dell'area. Se l'ingresso dei paesi candidati nell'area dell'euro avrà successo, ciò si ripercuoterà positivamente per il futuro ruolo dell'euro; qualora invece fallisse (per esempio nel caso che i nuovi membri non riuscissero a rispettare i criteri di Maastricht o le regole del Patto di stabilità e crescita), questo potrebbe danneggiare notevolmente il futuro di valuta internazionale dell'euro.



L'ampliamento dell'Unione europea e di conseguenza dell'area dell'euro causerà inizialmente spostamenti nei flussi commerciali e di capitali (verso i nuovi membri) e più tardi la creazione di nuovi flussi commerciali e di capitale (per tutti i paesi). Per alcuni gruppi di paesi orientati verso l'UE (PECO non candidati, paesi del franco CFA, paesi del Mediterraneo) l'impatto iniziale dell'adesione potrebbe quindi essere negativo, fatto da tenere presente soprattutto per le possibili ripercussioni sulle relazioni con la Russia e l'Ucraina.

EMU en uitbreiding: een analyse van beleidskwesties

Samenvatting

Inleiding

In mei 1999 gaf het Directoraat-Generaal Studies van het Europees Parlement de stichting Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) opdracht tot het verrichten van de studie “de Economische en Monetaire Unie en uitbreiding”. Hierbij is gekeken naar de belangrijkste beleidskwesties betreffende de toetreding van 10 Midden- en Oost-Europese landen en Cyprus en Malta en de wisselwerking hiervan met de gelijktijdige integratie van deze landen in de Economische en Monetaire Unie (EMU).

Besproken worden zes voorname kwesties:

- Wat is het waarschijnlijke tijdschema voor de uitvoering in fases van de voorbereidingen op de toetreding tot de Europese Unie (EU) en tot de eurozone?
- Wat zijn de vooruitzichten dat de kandidaat-landen aan de criteria van Maastricht voor de toetreding tot de eurozone zullen voldoen?
- Welke invloed zal de huidige en toekomstige coördinatie van het economisch en budgettair beleid in de EU hebben op het uitbreidingsproces?
- Wat is de huidige koppeling van de wisselkoersen aan de eurozone en hoe zal deze zich ontwikkelen naarmate eerst het lidmaatschap van de EU en vervolgens de volledige integratie in de EMU dichterbij komen?
- Wat zullen de economische en institutionele gevolgen voor de kandidaat-landen en de EU zelf zijn indien landen wel of niet besluiten snel tot de eurozone toe te treden?
- Wat is de invloed van een zich uitbreidende eurozone op het internationale monetaire stelsel en op de naburige landen die geen lidstaat van de EU zijn?

Deze studie biedt enerzijds een overzicht van feiten, opinies en meest waarschijnlijke resultaten. We geven de standpunten en de analyse van de Europese Commissie, de kandidaat-landen en onafhankelijke commentatoren uit de academische wereld weer. De standpunten omtrent sommige beleidskwesties worden door onze eigen analyse en beoordeling aangevuld.

De studie bevat tevens een overzicht van de academische literatuur, van beleidsdocumenten van de EU en de kandidaat-landen en van nieuwsberichten in de media. Achtergrondinformatie werd ingewonnen aan de hand van gesprekken met personeelsleden van de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Commissie (EC), die we dankbaar zijn voor hun medewerking. Het Projectteam kreeg academische begeleiding door Prof. Peter Bofinger van de Universiteit van Würzburg en Prof. Hans van Miltenburg van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Samenvatting en voornaamste conclusies

Tijdschema voor de uitvoering in fases van de voorbereidingen

Het tijdschema voor de toetreding tot de EU dat de kandidaat-landen voor ogen houden (2002-2003 voor de ‘eerste groep’) lijkt optimistischer dan het tijdschema dat de meeste onafhankelijke commentatoren voorzien. De Europese Commissie blijft nogal vaag over het

tijdstip waarop de eerste kandidaat-landen gereed zullen zijn voor de toetreding tot de EU (“op middellange termijn”, “binnen de regeerperiode van deze Commissie”), hoewel er begrotingsafspraken zijn gemaakt. De toetreding van de ‘tweede groep’ zal na 2004 plaatsvinden (voor sommige landen meer dan een decennium later).

De daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het Acquis zal voor vele kandidaat-landen de echte uitdaging zijn, nog meer dan de omzetting in de nationale wetgeving. Voor sommige kandidaat-landen bestaan nog enkele struikelblokken op terreinen van het Acquis die verband houden met de EMU: volledige liberalisatie van de kapitaalrekening, volledige onafhankelijkheid van de centrale bank, geen geprivilegieerde financiering. De hoofdstukken Kapitaalbeweging en EMU zullen naar verwachting echter relatief gemakkelijk worden opgelost in het onderhandelingsproces, aangezien de kandidaat-landen niet alleen gebrand zijn op de toetreding tot de EU maar ook op de voorbereiding op de toetreding tot de eurozone.

- ▲ Het huidige onderscheid tussen landen van de ‘eerste groep’ en landen van de ‘tweede groep’ zal vervagen, omdat de landen op verschillende tijdstippen zullen voldoen aan de criteria van Kopenhagen, de criteria voor de toetreding tot de EU. Tijdens de volgende Intergouvernementele Conferentie te Helsinki zal het voorstel van de Commissie om intensieve onderhandelingen met alle kandidaat-landen te openen, zeer waarschijnlijk worden bevestigd. Verwacht wordt dat met name Letland de eerste groep zal inhalen, terwijl de Tsjechische Republiek en Polen iets van hun initiële dynamiek lijken te verliezen.
- ▲ Een onvoltooid overgangsproces in de meeste kandidaat-landen en de grote verschillen in de inkomens- en productiviteitsniveaus zullen volgens de meeste onafhankelijke commentatoren de voornaamste struikelblokken zijn voor een snelle toetreding tot de EU. De verschillen in de inkomens- en productiviteitsniveaus kunnen tot grote migratiestromen leiden of aanzienlijk uitgebreide regionale subsidiestromen noodzakelijk maken. Bij de EU is de hervorming van het GLB de meest ingewikkelde en vanuit financieel oogpunt de belangrijkste kwestie die moet worden opgelost voordat uitbreiding kan plaatsvinden. De interne besluitvormingsstructuur van de Commissie en de Raad moet eveneens worden aangepakt.
- ▲ De Europese Commissie en de meeste kandidaat-landen lijken overtuigd te zijn dat de toetreding tot de eurozone een geleidelijk proces zal zijn met een periode van (ten minste) twee jaar als EU-lidstaat buiten de eurozone. Het initiële enthousiasme van de kandidaat-landen voor een snelle invoering van de euro (op het moment van toetreding tot de EU of zelfs eerder) lijkt af te nemen onder invloed van het negatieve advies van internationale instellingen en de academische wereld.
- ▲ Voor de landen van de ‘eerste groep’ is het gewenste tijdschema voor de toetreding tot de eurozone nog enigszins optimistisch. Hoewel een koppeling van de wisselkoersen aan de eurozone de inflatieverwachtingen kan stabiliseren en de handels- en investeringsstromen kan verbeteren, menen de meeste economen dat de criteria van Maastricht te beperkende voorwaarden zullen worden voor de kandidaat-landen door de zich voltrekkende overgang en inhaalmanoeuvre op het gebied van de productiviteit in deze landen.
- ▲ Het is nog enigszins onduidelijk welk monetair beleid voor de kandidaat-landen zal gelden zodra ze tot de EU zijn toegetreden maar nog niet aan de eurozone deelnemen. Krachtens het Verdrag van Maastricht, en mits de politiek niet hiervan afwijkt, zal deze fase in ieder geval een minimumperiode van twee jaar in het zogeheten wisselkoersmechanisme 2 (WKM2) omvatten. De meeste kandidaat-landen lijken er de voorkeur aan te geven onmiddellijk bij hun toetreding tot de EU aan het WKM2 deel te nemen en zo kort mogelijk in dit stelsel te blijven.

Vooruitzichten dat aan de criteria van Maastricht zal worden voldaan

De kandidaat-landen boeken goede resultaten met betrekking tot enkele criteria van Maastricht: inflatie, fiscale parameters, in sommige gevallen tevens wisselkoersstabiliteit.

De rentevoet blijft echter in de meeste van deze landen hoog. Deze wordt weerspiegeld in hoge reële renten, nog niet getemperde inflatieverwachtingen en onvolgroeide kapitaalmarkten. Bovendien hebben de kandidaat-landen vaak nog geen langetermijnrente en overeenstemmende financiële instrumenten met een vervaltijd van tien jaar, wat de toepassing van het criterium voor de rentevoet in het Verdrag van Maastricht zeer moeilijk maakt.



De kandidaat-landen van de ‘eerste groep’ en enkele andere landen, zoals Letland en Litouwen, hebben het waarschijnlijk bij het rechte eind wanneer ze menen dat ze aan de criteria van Maastricht kunnen voldoen indien ze zich werkelijk hiervoor inspannen. De Europese Commissie heeft zich nog niet hierover uitgesproken. De convergentie naar ‘Maastricht’ lijkt veeleer een kwestie van willen dan van kunnen te zijn.



De in de laatste twee jaar geboekte goede resultaten op het gebied van convergentie hebben bovendien te maken met de recessie in vele kandidaat-landen als gevolg van de financiële crisis in Rusland.



De huidige convergentie is tot op zekere hoogte ook een teken dat de landen waarin zich een economische overgang voltrekt, zich nog steeds aan het stabiliseren zijn. Landen als Hongarije en Polen, die de meeste vorderingen hebben gemaakt met de markthervorming en het beste in staat zijn om te voldoen aan de economische criteria voor de toetreding tot de EU (een functionerende markteconomie, bestand tegen de concurrentiedruk), presteren juist slecht als het gaat om de criteria van Maastricht.



Naar onze mening zou het economisch beleid in de kandidaat-landen van Midden- en Oost-Europa in de komende vijf jaar zich nog hoofdzakelijk moeten concentreren op kwesties die verband houden met de overgang (en met verdere stabilisatie, indien nog geen stabiliteit is bereikt), en niet op convergentie naar ‘Maastricht’. Voordat wordt gestreefd naar een nominale convergentie, zou eerst een zeker niveau van werkelijke convergentie moeten worden bereikt. Dit houdt verband met de structurele druk op het inflatiecijfer en de reële wisselkoers in de overgangseconomieën die uitgaat van enkele door de overgang en de inhaalmanoeuvre op het gebied van de productiviteit teweeggebrachte verschijnselen.

De gevolgen van de coördinatie van het economisch en budgettair beleid in de EU

Zodra de kandidaat-landen tot de EU toetreden, hebben ze ten aanzien van de EMU dezelfde status als landen zoals Griekenland en Zweden (‘landen met een derogatie’). Dit betekent dat de EU-mechanismen op het gebied van het economisch en budgettair beleid, zoals de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid, de convergentieprogramma’s en de procedure bij buitensporige tekorten, op de kandidaat-landen van toepassing zullen zijn (maar in mindere mate dan het geval is bij de aan de eurozone deelnemende landen).



Bij deze mechanismen ligt de nadruk begrijpelijkerwijs op de convergentie naar het lidmaatschap van de eurozone. Daarom is het zeer belangrijk dat vóór de toetreding tot de EU tot op zekere hoogte een werkelijke convergentie is bereikt, vooral op het gebied van de institutionele en markthervorming.

Indien een snelle toetreding tot de EU, en bijgevolg een voortzetting van de overgang van de kandidaat-landen binnen de EU, om politieke redenen noodzakelijk wordt geacht, zou de nadruk van de coördinatie van het EU-beleid misschien moeten worden verlegd naar kwesties die voor deze landen meer structureel zijn.



De invloed van de criteria van Maastricht is reeds vroeg merkbaar bij de beleidscoördinatie door de gezamenlijke beoordelingen in het kader van de pre-toetredingsstrategie, ondanks herhaalde verklaringen van de Europese Commissie dat deze criteria geen voorwaarden zijn voor de toetreding tot de EU.

Koppeling van de wisselkoersen aan de eurozone

De huidige koppelingen van de wisselkoersen van de kandidaat-landen aan de eurozone lopen enorm uiteen: geen koppeling, op de euro gerichte wisselkoers (koersenbord), korfmunt (met de euro in de mand), kruipende wisselkoers, zwevende wisselkoers onder toezicht (waarbij de euro op de voet wordt gevolgd). Het voornaamste doel van alle wisselkoerskoppelingen is nog stabilisatie van de economie, ofschoon de meer gevorderde overgangseconomieën de wisselkoers ook zien als een belangrijk instrument voor het behoud van het concurrentievermogen.



Slechts enkele kandidaat-landen hebben een duidelijke strategie voor de toetreding tot de eurozone. Polen heeft een interessante strategie ontwikkeld waarbij de controle over de valuta geleidelijk wordt verminderd – voorheen een korfmunt, nu een kruipende wisselkoers, in de komende jaren een vrij zwevende wisselkoers – voordat deze aan het WKM2 zal deelnemen. Het WKM2 is geheel op de euro gericht met interventies, maar aanpassing is mogelijk. Na een periode van twee jaar in het WKM2 wil Polen tot de eurozone toetreden, als het tevens aan de overige criteria van Maastricht voldoet. Het voordeel van het Poolse voorbeeld, dat evenwel een ambitieus tijdschema heeft, is dat de wisselkoers vóór de toetreding tot de eurozone ruimschoots de kans heeft een evenwicht in waarde te vinden.



Het alternatief voor de Poolse strategie is geen tussenperiode met een vrij zwevende wisselkoers. De voor de stabilisatie gebruikte valutakoers kan herhaaldelijk door de monetaire autoriteiten worden aangepast en de fluctuatiemarge kan vervolgens geleidelijk worden beperkt naarmate een evenwicht wordt bereikt. Toetreding tot het WKM2 is dan mogelijk zodra de aanpassingen veel minder frequent worden. Bij beide strategieën wordt dus een ander mechanisme gebruikt voor het bereiken van een evenwicht.



Het lijkt een goed idee dat de kandidaat-landen, samen met de Europese Commissie en de ECB, strategieën op middellange en lange termijn ontwikkelen voor de toetreding tot de EMU (alsook strategieën voor het loslaten van de huidige afspraken), waarbij rekening wordt gehouden met de individuele behoeften en mogelijkheden van de desbetreffende kandidaat-landen.

Economische en institutionele gevolgen van de toetreding tot de EMU en het voorgenumen tijdschema

De gevaren van een snelle toetreding tot de eurozone schuilen in een ontoereikende ‘werkelijke convergentie’ van de kant van de kandidaat-landen. Een ontoereikende ‘werkelijke convergentie’ zou betekenen dat de structurele inflatiedruk en de noodzakelijke investeringen in hervormingen in de kandidaat-landen zouden worden gehinderd door een te streng monetair en budgettair beleid, wat zou kunnen leiden tot een vertraging van de economische groei. Bij een

inadequate diversificatie van de productiestructuur en een onvoldoende oriëntatie van de export op de EU zouden de kandidaat-landen kunnen worden blootgesteld aan verschillende exogene schokken vanuit de EU.

De gevolgen van een ontoereikende werkelijke convergentie zouden kunnen worden tenietgedaan door loonflexibiliteit in de kandidaat-landen, migratie naar de harde kern van de EU-lidstaten en een grote overdracht van belastinggelden van de EU aan de nieuwe lidstaten. Al deze 'oplossingen' lijken zowel vanuit een economisch als vanuit een politiek oogpunt slechts gedeeltelijk uitvoerbaar.



Voor de stabiliteit van de euro en de geloofwaardigheid van het monetair beleid van de ECB is *werkelijke* convergentie eveneens van belang. Voor de eurozone lijken de voltooiing van het proces van prijsliberalisering en de herstructurering en herkapitalisatie van het banksysteem belangrijke voorwaarden te zijn, naast een *duurzame* convergentie naar de criteria van Maastricht.

De invloed van een zich uitbreidende eurozone op andere landen

De euro heeft ondanks de onzekere start goede kansen een van de voornaamste valuta's ter wereld te worden. Deze rol zal de lidstaten in de eurozone aanzienlijke voordelen opleveren. Indien de toetreding van de kandidaat-landen tot de eurozone goed verloopt, zal de toekomstige rol van de euro mogelijk worden versterkt. Indien zij niet goed verloopt (bijvoorbeeld omdat de nieuwe lidstaten niet aan de criteria van Maastricht of aan de eisen van het pact voor stabiliteit en groei kunnen voldoen), kan dit het vooruitzicht van een rol van de euro als internationale valuta ernstig benadelen.



De uitbreiding van de EU, en bijgevolg van de eurozone, zal de handels- en kapitaalstromen (in de richting van de nieuwe lidstaten) in eerste instantie verstoren en in een iets later stadium nieuwe handels- en kapitaalstromen doen ontstaan (voor alle landen). De eerste gevolgen van de toetreding kunnen dus schadelijk zijn voor de landen die zich op de EU richten (LMOE's die geen kandidaat-land zijn, landen met frank CFA, de mediterrane landen). Met name bij de betrekkingen met Rusland en de Oekraïne zou reden tot bezorgdheid zijn.

A UEM e o Alargamento: uma análise das questões políticas

Resumo

Introdução

O presente estudo sobre “A União Económica e Monetária e o Alargamento” foi encomendado ao Instituto de Economia dos Países Baixos (NEI) pela Direcção-Geral de Estudos do Parlamento Europeu, em Maio de 1999. Nele se procede a uma análise das principais questões de natureza política relacionadas com a adesão de 10 países da América Central e Oriental, e de Chipre e Malta, bem como da interacção com a sua integração, em paralelo, na União Económica e Monetária (UEM).

Serão analisadas seis questões-chave:

- Qual é o faseamento e calendário provável da adesão à UE e à zona do euro?
- Quais são as perspectivas dos países candidatos que satisfazem os critérios de Maastricht para a adesão à zona do euro?
- Que impacto terá no processo de alargamento a coordenação da política económica e orçamental presente e futura no âmbito da UE?
- Quais são as actuais ligações das taxas de câmbio à zona do euro e de que modo irão evoluir com a aproximação, primeiro, da adesão à UE e, mais tarde, da plena integração na UEM?
- Quais serão as consequências, a nível económico e institucional, para os países candidatos e para a própria UE, se os países decidirem contra ou a favor de uma entrada antecipada na zona do euro?
- Qual será o impacto de uma zona do euro em expansão sobre o sistema monetário internacional e sobre os grupos de países vizinhos que permanecem fora da UE?

Este estudo fornece, por um lado, um resumo dos factos, opiniões e resultados mais prováveis. Apresentamos aqui os pontos de vista e as análises da Comissão Europeia, dos países candidatos e de comentadores independentes do mundo académico. No entanto, relativamente a determinadas questões, a nossa própria análise e as nossas opiniões complementam as várias opiniões apresentadas.

Por outro lado, o estudo passa em revista a literatura académica, os documentos de política da UE e dos países candidatos, e ainda artigos dos meios de comunicação social. A informação de base foi coligida através de debates com pessoal do BCE e da CE, a quem agradecemos pela cooperação prestada. A coordenação técnica da Equipa do Projecto esteve a cargo do Prof. Peter Bofinger, da Universidade de Würzburg, e do Prof. Hans van Miltenburg, da Universidade Erasmus, Roterdão.

Resumo e Principais Conclusões

Faseamento e horizonte temporal

O horizonte temporal para a adesão à UE, tal como é visto pelos países candidatos (2002-2003 para a "primeira vaga"), parece ser mais optimista do que o previsto pela maioria dos comentadores independentes. A Comissão Europeia continua a ser bastante imprecisa quanto ao momento em que os primeiros países candidatos estarão prontos para aderirem à UE (“a médio

prazo”, "dentro do período do mandato desta Comissão”), embora tenham sido tomadas medidas de carácter orçamental. A adesão dos países da "segunda vaga" fica para depois de 2004 (alguns terão de esperar mais de uma década).

A aplicação efectiva do acervo comunitário, mais do que a sua incorporação na legislação nacional, é que irá constituir o verdadeiro desafio para muitos dos países candidatos. Alguns deles continuam a defrontar-se com determinados obstáculos em áreas do acervo comunitário pertinentes para a UEM: liberalização total da circulação de capitais, independência total do Banco Central, falta de acesso a financiamento privilegiado. Todavia, espera-se que durante o processo de negociação as questões suscitadas pelos capítulos referentes à circulação de capitais e à UEM possam ser todas resolvidas com uma relativa facilidade, atendendo à impaciência dos países candidatos não só para aderirem à UE mas também para prepararem a sua entrada na zona do euro.

▲ A actual distinção entre países da "primeira vaga" e países da "segunda vaga" acabará por se tornar obsoleta, uma vez que os países apresentam variações no cumprimento dos critérios de Copenhaga, os critérios para a adesão à UE. Muito provavelmente a próxima CIG em Helsínquia irá confirmar a proposta da Comissão no sentido de se dar início a negociações substanciais com todos os países candidatos. Espera-se que a Letónia, em particular, possa acompanhar a primeira vaga, enquanto a República Checa e a Polónia parecem estar a perder algum do seu ímpeto inicial.

▲ Os principais obstáculos que impedem uma adesão antecipada à UE serão, na opinião da maioria dos comentadores independentes, o processo de transição inacabado na maior parte dos países candidatos e as grandes discrepâncias nos níveis de rendimento e de produtividade. Este último aspecto poderá originar grandes fluxos migratórios ou exigir uma canalização de subsídios para certas regiões. Da parte da UE, a reforma da PAC é a questão mais complexa e mais importante, do ponto de vista financeiro, que tem de ser resolvida antes de a adesão se efectuar. Além disso, será ainda necessário tratar do problema da estrutura interna de tomada de decisão da Comissão e do Conselho.

▲ Tanto a Comissão Europeia como a maior parte dos países candidatos parecem estar convencidos de que a entrada na união monetária da zona do euro se processará por fases, que comportarão um período de (pelo menos) dois anos, durante o qual os países integrados serão membros da UE mas permanecerão fora da zona do euro. O entusiasmo inicial dos países candidatos pela adopção precoce do euro (no momento da entrada na UE ou mesmo mais cedo) parece estar a diminuir sob a influência do parecer em sentido contrário de instituições internacionais e do mundo académico.

▲ No que respeita aos "países da primeira vaga", o horizonte temporal desejado para a sua entrada na zona do euro continua a ser um tanto optimista. Embora as ligações das taxas de câmbio à zona do euro possam estabilizar as expectativas inflacionárias e fomentar as trocas comerciais e os fluxos de investimentos, a maioria dos economistas sugerem que o processo de transição em curso nesses países e a recuperação da produtividade poderão transformar os critérios de Maastricht num conjunto de condições demasiado restritivo para os mesmos.

▲ O regime de política monetária previsto para os países candidatos que aderirem à UE mas permanecerem fora da zona do euro ainda não se encontra definido com precisão. Em todo o caso, à luz do Tratado de Maastricht e pondo de parte qualquer ultrapassagem política, essa fase comporta a permanência no chamado Mecanismo das Taxas de Câmbio (MTC2) durante um período mínimo de dois anos. Parece que a maior parte dos países candidatos preferem

entrar imediatamente no MTC2 assim que aderirem à UE e permanecer nele o mínimo tempo possível.

Perspectivas de cumprimento dos critérios de Maastricht

Os países candidatos apresentam de facto desempenhos bastante bons em relação a alguns dos critérios de Maastricht: inflação, parâmetros orçamentais e, nalguns casos, também em relação à estabilidade das taxas de câmbio. As taxas de juro, porém, mantêm-se elevadas na maior parte desses países, reflectindo taxas de juro reais elevadas, expectativas inflacionárias ainda não dominadas, e mercados de capitais imaturos. Além disso, as taxas de juro de longo prazo e a maior parte dos instrumentos financeiros correspondentes com prazos de dez anos ainda não existem nos países candidatos, o que dificulta o cumprimento do critério relativo às taxas de juro previsto no Tratado de Maastricht.

▲ É possível que os países candidatos da "primeira vaga" e alguns outros como a Letónia e a Lituânia tenham razão quando consideram que podem atingir os critérios de Maastricht se realmente se decidirem a fazê-lo. A CE não se pronunciou quanto a essa capacidade. A convergência em relação aos critérios de Maastricht parece ser mais uma questão de conveniência do que de capacidade.

▲ Além disso, o bom desempenho em matéria de convergência nos últimos dois anos também tem a ver com a recessão que muitos dos países candidatos experimentaram com o despertar da crise financeira russa.

▲ A convergência actual também constitui, em certa medida, um sinal de que os países em transição ainda se encontram na fase de estabilização das suas economias. Os países que, como a Hungria e a Polónia, mais progrediram a nível da reforma dos mercados e que estejam mais aptos a satisfazer os critérios económicos para entrar na UE (uma economia de mercado funcional, capaz de suportar as pressões da concorrência), são também aqueles que na realidade registam um pior desempenho no que se refere aos critérios de Maastricht.

▲ Na nossa opinião, nos próximos cinco anos, as questões relacionadas com a transição (e com a estabilização, se esta ainda não tiver sido alcançada) ainda deverão ser o principal alvo da política económica nos países candidatos à UE, em vez da convergência com os critérios de Maastricht. Será necessário atingir um certo nível de convergência real antes de se tentar realizar a convergência nominal. Tal necessidade tem a ver com pressões estruturais sobre a taxa de inflação e a taxa de câmbio real nas economias de transição, resultantes de um número de fenómenos que são induzidos pela transição e pela recuperação da produtividade.

As implicações da coordenação da política económica e orçamental da UE

Logo que os países candidatos entrarem na UE, adquirem o mesmo estatuto em relação à UEM que países como a Grécia e a Suécia ("países com uma derrogação"). Quer isto dizer que os mecanismos de política económica e fiscal da UE, designadamente as grandes orientações de política económica, os programas de convergência e o processo do défice excessivo, também serão aplicáveis aos países candidatos (embora não de forma tão rigorosa como aos outros membros da zona do euro).

▲

Como se pode compreender, estes mecanismos estão concentrados na convergência para a adesão à zona do euro, o que realça a importância de se atingir um certo grau de convergência real, sobretudo no domínio das reformas institucionais e dos mercados, antes da entrada na UE.

Se, por motivos de ordem política, se considerar necessário antecipar a entrada na UE, o que implica que a transição dos países candidatos tenha de prosseguir dentro da UE, é provável que o quadro de coordenação das políticas da UE nesses países tenha de se concentrar mais nos seus problemas de ordem estrutural.



A influência dos critérios de Maastricht já se faz sentir prematuramente no quadro da coordenação da política de pré-adesão das Avaliações Conjuntas, não obstante a Comissão Europeia ter declarado repetidas vezes que estes critérios não são condições para a entrada na UE.



Alinhamentos das taxas de câmbio com a zona do euro

As actuais ligações das taxas de câmbio dos países candidatos com a zona do euro apresentam uma enorme variação: desde a inexistência de qualquer alinhamento, passando pela paridade fixa com o euro (*currency board*), a paridade fixa com um cabaz (onde está incluído o euro), a desvalorização deslizante em relação ao cabaz, até à flutuação controlada (tendo o euro por referência). O principal objectivo de todas as ligações de taxas de câmbio continua a ser a estabilização da economia, embora as economias de transição mais avançadas encarem a taxa de câmbio também como um importante instrumento para preservar a competitividade.



Há apenas um pequeno número de países candidatos que possuem uma estratégia bem definida para a entrada na zona do euro. A Polónia concebeu uma interessante estratégia, de acordo com a qual a moeda vai sendo progressivamente libertada – anteriormente teve uma paridade fixa com um cabaz, neste momento a paridade é variável, e para os próximos anos prevê-se uma flutuação livre – antes de entrar para o MTC2. O MTC2 é caracterizado pela paridade fixa total com o euro e dispõe de instrumentos de intervenção, mantendo embora a possibilidade de realinhamento. Depois de permanecer dois anos no MTC2, e satisfazendo simultaneamente os outros critérios de Maastricht, a Polónia entraria então na zona do euro. A vantagem do exemplo polaco, apesar de este ser bastante ambicioso no seu calendário, reside numa maior possibilidade de se alcançar um ponto de equilíbrio antes da entrada na zona do euro.



A alternativa à estratégia polaca consiste na eliminação do período intermédio de flutuação livre. A paridade monetária utilizada na estabilização poderia ser repetidamente realinhada pelas autoridades monetárias, sendo gradualmente apertada à medida que se fosse aproximando do ponto de equilíbrio. Quando os realinhamentos se tornassem muito menos frequentes, o país poderia então entrar no MTC2. Por conseguinte, estas estratégias diferem no mecanismo utilizado para encontrar o equilíbrio da taxa de câmbio.



Poderia ser uma boa ideia os países candidatos desenvolverem com a Comissão e o BCE estratégias de médio a longo prazo para a entrada na UEM (e estratégias para saírem dos seus actuais esquemas), tendo em conta as necessidades e as possibilidades de cada país.

Consequências económicas e institucionais da adesão à UEM e do seu calendário

Os perigos de uma entrada antecipada na zona do euro residem na realização de uma "convergência real" inadequada por parte dos países candidatos. Uma "convergência real" inadequada implicaria que as pressões inflacionárias estruturais e a necessidade de investimentos nas reformas nos países candidatos fossem travadas por meio de políticas monetárias e orçamentais demasiado apertadas, o que poderia conduzir a um crescimento económico mais lento. A diversificação inadequada da estrutura produtiva e uma orientação insuficiente das exportações para a UE poderia tornar os países candidatos vulneráveis a diferentes choques exteriores à UE.

Os efeitos de uma convergência real inadequada poderiam ser contrabalançados através da flexibilidade salarial nos países candidatos, da emigração para os países nucleares da UE e de grandes transferências orçamentais da UE para os novos Estados-Membros. Todas estas "soluções" só em parte parecem ser viáveis, tanto do ponto de vista económico como político.



A convergência *real* é igualmente importante para a estabilidade do euro e para a credibilidade da política monetária do BCE. Do ponto de vista da zona do euro, a conclusão do processo de liberalização dos preços e a reestruturação e recapitalização do sistema bancário parecem constituir condições importantes, a par da convergência *sustentável* em relação aos critérios de Maastricht.

O impacto externo de uma zona do euro em expansão

Apesar de ter começado de forma hesitante, o euro tem muito boas perspectivas de se tornar uma das principais moedas internacionais a nível mundial. Este papel irá trazer importantes benefícios para os Estados-Membros da zona do euro. Se a entrada dos países candidatos na zona do euro for bem sucedida, o futuro papel do euro poderá ser reforçado, mas o seu fracasso (por exemplo, porque os novos membros não conseguem satisfazer os critérios de Maastricht ou as condições do Pacto de Estabilidade e Crescimento) poderá prejudicar seriamente as perspectivas de o euro se tornar uma divisa internacional.



Numa fase inicial, o alargamento da UE e, conseqüentemente, da zona do euro irá provocar um desvio das trocas comerciais e dos fluxos de capitais (para os novos membros) e um pouco mais tarde assistiremos a novos fluxos de trocas comerciais e de capitais (para todos os países). Logo, o impacto inicial da adesão poderia revelar-se prejudicial para grupos de países com uma orientação europeia (os PECO não candidatos, os países da zona do franco da CFA, os países mediterrânicos). Especialmente no que se refere à Rússia e à Ucrânia, esse impacto poderia constituir um motivo de preocupação.

EMU ja laajentuminen: katsaus poliittisiin kysymyksiin

Yhteenveto

Johdanto

Euroopan parlamentin tutkimuksen pääosasto tilasi tämän tutkimuksen, "Talous- ja rahaliitto sekä laajentuminen", Alankomaiden talousinstituutilta (NEI) toukokuussa 1999. Tutkimuksessa käsitellään 10 Keski- ja Itä-Euroopan maan sekä Kyproksen ja Maltan liittymistä koskevia tärkeimpiä poliittisia kysymyksiä sekä vuorovaikutusta niiden liittämiseksi samalla talous- ja rahaliittoon (EMU).

Tutkimuksessa käsitellään kuutta avainkysymystä:

- Mitkä ovat Euroopan unioniin ja euroalueeseen liittymisen todennäköiset vaiheet ja aikataululliset tavoitteet?
- Millaiset mahdollisuudet hakijamailla on täyttää euroalueen jäsenyydelle asetetut Maastrichtin kriteerit?
- Millainen vaikutus EU:n nykyisten ja tulevien talous- ja finanssipolitiikkojen yhteensovittamisella on laajentumisprosessiin?
- Miten nykyiset valuuttakurssit on kytketty euroalueeseen ja miten ne kehittyvät ensin EU-jäsenyyden ja myöhemmin täydellisen EMU-integraation myötä?
- Millaisia taloudellisia ja institutionaalisia seurauksia jäsenyyttä hakeneisiin maihin ja Euroopan unioniin kohdistuu, jos asianomaiset maat päättävät puoltaa tai vastustaa pikaista liittymistä euroalueeseen?
- Millainen vaikutus laajentuvalla euroalueella on kansainväliseen rahajärjestelmään ja EU:n ulkopuolelle jääviin naapurimaiden ryhmittymiin?

Tämä tutkimus sisältää selvityksen tosiasioista, näkemyksistä ja kaikkein todennäköisimmistä seurauksista. Esittelemme Euroopan komission, hakijamaiden ja yliopistomaailmaa edustavien riippumattomien arvioijien näkemykset ja analyysin. Joissakin kohdissa oma analyysimme ja arviomme kuitenkin täydentää esitettyjä näkemyksiä.

Tutkimus sisältää myös katsauksen akateemisesta kirjallisuudesta, EU:n ja hakijamaiden politiikkaa koskevista asiakirjoista sekä eri viestimissä julkaistuista artikkeleista. Taustatiedot on kerätty EKP:n ja EY:n henkilökunnan kanssa käydyistä keskusteluista, ja haluamme ilmaista kiitollisuutemme heidän yhteistyöhenkisyystään. Projektiryhmän akateemisesta ohjauksesta ovat vastanneet Würzburgin yliopiston professori Peter Bofinger ja Rotterdamin Erasmus-yliopiston professori Hans van Miltenburg.

Yhteenveto ja tärkeimmät päätelmät

Eri vaiheet ja aikataulu

Hakijamaiden suunnittelema Euroopan unioniin liittymisen aikataulu (v. 2002–2003 'ensimmäisen aallon' osalta) näyttää olevan optimistisempi kuin useimpien riippumattomien arvioijien ennustama aikataulu. Euroopan komissio ei vielä ole pystynyt vastaamaan selkeästi kysymykseen, milloin ensimmäiset hakijamaat ovat valmiita EU-jäsenyyteen (komissio puhuu

“keskipitkästä aikavälistä” ja “tämän komission toimikaudesta”), vaikka talousarviota koskevia järjestelyjä onkin jo tehty. ‘Toisen aallon’ maiden liittyminen on mahdollista vasta vuoden 2004 jälkeen (joissakin tapauksissa jopa vasta yli kymmenen vuoden kuluttua).

Yhteisön säännösten todellinen täytäntöönpano asettaa monille hakijamaille suuremman haasteen kuin säännösten omaksuminen kansalliseen lainsäädäntöön. Tiettyjen maiden kompastuskivenä saattavat edelleen olla tietyt EMUa koskevat yhteisön säännösten alat: pääomaliikkeiden täydellinen vapauttaminen, täydellinen riippumattomuus keskuspankista, ei mahdollisuutta saada erityisrahoitusta. Kaikki pääomien liikkumista ja EMUa koskevat luvut aiheuttanevat neuvotteluprosessissa kuitenkin suhteellisen vähän ongelmia, koska hakijamaat eivät halua pelkästään liittyä Euroopan unioniin, vaan myös valmistautua euroalueeseen liittymiseen.

▲ Maiden nykyinen jako ‘ensimmäisen aallon’ ja ‘toisen aallon’ maihin tulee vähitellen tarpeettomaksi, koska maiden välillä on eroja Kööpenhaminan kriteerien eli EU-jäsenyyden kriteerien täyttämisen osalta. Helsingissä pidettävässä seuraavassa hallitustenvälisessä konferenssissa vahvistetaan mitä todennäköisimmin komission ehdotus, jonka mukaan todelliset neuvottelut aloitetaan kaikkien hakijamaiden kanssa. Erityisesti Latvian odotetaan saavan kiinni ensimmäisen aallon maat, kun taas Tšekin tasavallan ja Puolan alkuvauhti näyttää hiljentyneen.

▲ Useimpien riippumattomien arvioijien mukaan pikaisen EU-jäsenyyden pahimmat esteet ovat useimpien hakijamaiden siirtymäprosessin keskeneräisyys sekä suuret eroavuudet tulotasossa ja tuottavuudessa. Jälkimmäinen syy saattaa aiheuttaa mittavia siirtolaisvirtoja tai tarpeen kasvattaa aluetukia huomattavasti. EU:n osalta YMP:n uudistus on monimutkaisin ja taloudellisesti tärkein kysymys, joka on ratkaistava, ennen kuin liittyminen on mahdollista. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota komission ja neuvoston sisäiseen päätöksentekojärjestelmään.

▲ Sekä Euroopan komissio että useimmat hakijamaat näyttävät olevan vakuuttuneita siitä, että liittyminen euroalueen valuuttaliittoon on monivaiheinen prosessi, johon liittyy (vähintään) kahden vuoden kausi, jonka aikana maa on EU:n jäsen mutta vielä euroalueen ulkopuolella. Hakijamaiden alkuvaiheen voimakas kiinnostus euron erittäin pikaista käyttöönottoa kohtaan (Euroopan unioniin liityttäessä tai jopa aikaisemmin) näyttää olevan haihtumassa, koska kansainväliset laitokset ja yliopistot ovat kehottaneet maita luopumaan pikaisen käyttöönoton ajatuksesta.

▲ Euroalueeseen liittymisen toivottu aikataulu on ‘ensimmäisen aallon’ maille edelleen hiukan liian optimistinen. Vaikka valuuttakurssien kytkeminen alueeseen voi hillitä inflaatio-odotuksia ja tehostaa kauppaa ja sijoitusvirtoja, useimmat talousasiantuntijat katsovat, että näissä maissa käynnissä oleva siirtymävaihe ja tuottavuudessa kiinni kurottava etumatka tekevät Maastrichtin kriteereistä liian rajoittavia ehtoja hakijamaille.

▲ On vieläkin hiukan epäselvää, millaista rahapoliittista järjestelmää hakijamaihin sovelletaan sitten, kun ne ovat liittyneet Euroopan unioniin mutta eivät vielä kuulu euroalueeseen. Tämä vaihe sisältää Maastrichtin sopimuksen perusteella – ja poliittisten päättäjien mahdollisesta vastustuksesta huolimatta – joka tapauksessa vähintään kahden vuoden mittaisen jakson valuuttakurssimekanismi 2:ssa (ERM2). Useimmat hakijamaat näyttävät katsovan parhaaksi liittyä välittömästi ERM2:een Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä ja pysyä tässä järjestelmässä mahdollisimman lyhyen ajan.

Mahdollisuudet täyttää Maastrichtin kriteerit

Hakijamaat ovat onnistuneet täyttämään monet Maastrichtin kriteerit itse asiassa melko hyvin. Tämä koskee inflaatiota, veroparametreja ja joissakin tapauksissa myös valuuttakurssien vakautta.

Useimmissa hakijamaissa on kuitenkin edelleen korkeat korot, mikä on merkki korkeista reaalikoroista, vielä vaimentamattomista inflaatio-odotuksista ja kehittymättömistä pääomamarkkinoista. Pitkäaikaisia korkoja ja niitä vastaavia kymmenen vuoden maturiteetin kattavia rahoitusvälineitä ei sitä paitsi vielä tunneta useimmissa hakijamaissa, mikä tekee Maastrichtin sopimuksen korkokriteerin soveltamisesta ongelmallista.

▲ ‘Ensimmäisen aallon’ hakijamaat sekä myös Latvia ja Liettua ovat todennäköisesti oikeassa katsoessaan, että ne voivat saavuttaa Maastrichtin kriteerit, jos ne pyrkivät tähän tavoitteeseen tarpeeksi määrätietoisesti. EY ei ole ilmaissut kantaansa näiden maiden valmiuksista tässä asiassa. Maastrichtin kriteerien täyttäminen näyttää riippuvan pikemminkin omasta halusta kuin todellisesta kyvystä.

▲ On lisäksi syytä mainita, että lähentymisessä kahden viime vuoden aikana saavutettu edistys liittyy myös lamaan, jonka kouriin moni hakijamaa joutui Venäjän talouskriisin johdosta.

▲ Nykyinen lähentyminen on myös eräänlainen merkki siitä, että siirtymävaihetta läpikäyvät maat ovat vieläkin taloudellisen muutoksen vakauttamisvaiheessa. Unkarin ja Puolan kaltaiset maat, jotka ovat edistyneet pisimmälle markkinauudistuksessaan ja pystyvät parhaiten täyttämään Euroopan unioniin liittymisen taloudelliset kriteerit (toimiva markkinatalous, joka kestää kilpailupaineet), selviävät vertailussa itse asiassa huonoimmin Maastrichtin kriteerien mukaan mitattuna.

▲ Olemme sitä mieltä, että EU:n jäsenyyttä hakeneiden KIE-maiden talouspolitiikan painopisteen on seuraavien viiden vuoden aikana oltava edelleen siirtymäkysymyksissä (ja tarpeen mukaan vielä myös vakauteen liittyvissä kysymyksissä) eikä etenemisessä lähemmäs Maastrichtin kriteereitä. On ylitettävä tietty reaalikonvergenssin kynnykset, ennen kuin pyritään nimelliskonvergenssiin. Tämä liittyy inflaatioprosenttiin ja todelliseen valuuttakurssiin siirtymätalouksissa kohdistuviin rakenteellisiin paineisiin, joita aiheuttavat useat siirtymäprosessista ja tuottavuuden parantamisyrittämisistä johtuvat ilmiöt.

EU:n talous- ja finanssipolitiikan yhteensovittamisen seuraukset

Kun hakijamaat liittyvät Euroopan unioniin, niillä on sama asema suhteessa EMUun kuin Kreikalla ja Ruotsilla (‘poikkeusmaat’). Tämä merkitsee sitä, että EU:n talous- ja finanssipolitiikan mekanismit, kuten laajat talouspoliittiset suuntaviivat, lähentymisohjelmat ja liiallisia alijäämiä koskeva menettely koskevat hakijamaita (mutta näitä mekanismeja ei sovelleta hakijamaihinkin yhtä tiukasti kuin euroalueen jäseniin).

▲ On ilmeistä, että näiden mekanismien painopiste on euroalueen jäsenyyden saavuttamisessa. Tämä korostaa sen tärkeyttä, että reaalikonvergenssia on saatu aikaan jossain määrin ainakin institutionaalisissa asioissa ja markkinauudistuksiin liittyvissä asioissa ennen Euroopan unioniin liittymistä.

Jos hakijamaiden pikainen liittyminen Euroopan unioniin ja näin ollen niiden jatkuva siirtymäprosessi EU:ssa katsotaan poliittisista syistä tarpeelliseksi, EU:n politiikkojen

yhteensovittamisen painopistettä tulisi ehkä siirtää rakenteellisempiin kysymyksiin näiden maiden osalta.



Maastrichtin kriteerien vaikutus tuntuu ennenaikaisesti jo yhteisten arviointien jäsenyyttä valmistelevien politiikkojen yhteensovittamisessa, vaikka Euroopan komissio on toistuvasti todennut, että nämä kriteerit eivät ole ehtona Euroopan unioniin liittymiselle.



Valuuttakurssien kytkeminen euroalueeseen

Hakijamaiden valuuttakurssien nykyiset kytkennät euroalueeseen vaihtelevat suuresti: ei kytkentää, (valuuttaneuvoston) kytkentä euroon, sitominen valuuttakoriin (korivaluuttana euro), valuuttaputki sekä hallittu kelluttaminen (euron myötäileminen). Kaikkien valuuttakurssikytkentöjen päätavoite on edelleen talouden vakauttaminen, vaikka valuuttakurssia pidetään edistyneemmissä siirtymätalouksissa myös tärkeänä välineenä kilpailukyvyn säilyttämiseksi.



Vain muutamilla hakijamailla on selkeä strategia euroalueeseen liittymistä varten. Puola on laatinut kiinnostavan strategian, jossa valuutta vapautetaan vähitellen – aiemmin kyseessä oli sitominen valuuttakoriin, nyt taas valuuttaputki, ja tulevina vuosina valuutan annetaan kellua vapaasti – ennen kuin se pääsee ERM2:een. ERM2 merkitsee täydellistä kytkentää euroon. Siihen sisältyy mahdollisuus interventioihin, mutta edelleen myös keskuskurssin muutokseen. Oltuaan kaksi vuotta ERM2:ssa Puola voisi sitten liittyä euroalueeseen, jos se täyttäisi myös muut Maastrichtin kriteerit. Vaikka Puolan aikataulullinen tavoite onkin melko kunnianhimoinen, sen esimerkillä on se etu, että valuuttakurssilla olisi hyvät mahdollisuudet löytää tasapainoarvonsa ennen euroalueeseen liittymistä.



Puolan strategian vaihtoehtona on välivaiheena toimivan vapaan kellumisvaiheen sivuuttaminen. Rahapolitiikasta vastaavat viranomaiset voisivat jatkuvasti tarkistaa vakauttamisessa käytettävää valuutan kytkentää, ja sitä voitaisiin sitten kiristää vähitellen tasapainoa lähestyttäessä. ERM2:een voitaisiin liittyä sitten kun näitä tarkistuksia tehdään enää hyvin harvoin. Nämä strategiat eroavat näin ollen vakaan valuuttakurssin löytämiseen käytettävän mekanismin suhteen.



Hakijamaiden kannattaisi kehittää Euroopan komission ja EKP:n kanssa keskipitkän ja pitkän aikavälin strategioita EMUun liittymistä varten (ja luopua nykyisiin järjestelyihinsä liittyvistä strategioista). Nämä uudet strategiat saatetaan sitten sopusointuun asianomaisen hakijamaan yksilöllisten tarpeiden ja mahdollisuuksien kanssa.

EMU-jäsenyyden taloudelliset ja institutionaaliset seuraukset ja sen ajoitus

Pikaisen euroalueeseen liittymisen vaarat piilevät hakijamaiden puutteellisessa 'reaalikonvergenssissa'. Puutteellinen 'reaalikonvergenssi' tarkoittaisi sitä, että rakenteellisten inflaatiopaineiden ja uudistavien sijoitusten tarpeen täyttämisen esteenä hakijamaissa olisivat liian tiukat raha- ja finanssipolitiikat, mikä voisi johtaa talouskasvun hidastumiseen. Tuotantorakenteen puutteellinen monipuolistaminen ja riittämätön panostus Euroopan unioniin suuntautuvaan vientiin saattavat tehdä hakijamaista alttiita Euroopan unionin suunnalta tuleville ulkoisille iskuille.

Puutteellisen reaalikonvergenssin vaikutusta voitaisiin lieventää palkkojen joustavuudella hakijamaissa, maahanmuutolla EU:n ydinvaltioihin ja laajoilla fiskaalisilla siirroilla EU:sta uusiin jäsenvaltioihin. Kaikki nämä 'ratkaisut' näyttävät vain osittain käyttökelpoisilta sekä taloudellisesta että poliittisesta näkökulmasta katsottuna.



Reaalikonvergenssi on tärkeää myös euron vakaudelle ja EKP:n rahapolitiikan uskottavuudelle. Hintojen vapauttamisen saattaminen loppuun sekä pankkijärjestelmän uudelleenjärjestely ja pääomarakenteen muuttaminen näyttävät olevan tärkeitä ehtoja euroalueen kannalta. Tärkeintä on edetä *jatkuvasti* lähemmäs Maastrichtin kriteereitä.

Laajentuvan euroalueen vaikutus alueen ulkopuolella

Vaikka euron alkutaival ei ole ollut tasainen, sillä on erittäin hyvät mahdollisuudet tulla yhdeksi maailman johtavista kansainvälisistä valuutoista. Tämä asema tarjoaa euroalueen jäsenvaltioille huomattavia etuja. Jos hakijamaiden liittyminen euroalueeseen sujuu hyvin, euron uudesta roolista voi tulla entistä tärkeämpi. Jos liittyminen sujuu huonosti (koska uudet jäsenet eivät esimerkiksi voi noudattaa Maastrichtin kriteereitä tai vakaus- ja kasvusopimuksen ehtoja), euron mahdollisuudet tulla kansainväliseksi valuutaksi voivat heikentyä oleellisesti.



EU:n laajentuminen ja siitä seuraava euroalueen laajentuminen aiheuttaa aluksi kaupan ja pääomavirtojen suunnan muutoksen (uusiin jäseniin päin) ja vähän myöhemmin uusia kauppaja pääomavirtoja (kaikkiin maihin). Euroopan unioniin suuntautuneiden maiden ryhmittymille (niille KIE-maille, jotka eivät ole päässeet jäsenyysneuvotteluihin, CFA-frangia käyttäville maille, Välimeren maille) liittymisen alkuvaikeus saattaa näin ollen olla haitallinen. Tämä saattaa olla vakava huolenaihe erityisesti suhteissa Venäjään ja Ukrainaan.

EMU och utvidgningen: en översikt över policyfrågorna

Sammanfattning

Inledning

Europaparlamentets generaldirektorat för forskning beställde i maj 1999 denna studie av "Ekonomiska och monetära unionen och utvidgningen" från Netherlands Economic Institute (NEI). Den granskar de huvudsakliga policyfrågorna vad beträffar anslutningen av 10 central- och östeuropeiska länder samt Cypern och Malta, samt deras parallella integrering i den Ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Sex huvudfrågor kommer att diskuteras:

- Hur kommer infasningen och tidsramen att se ut för anslutning till EU och valutaunionen?
- Hur troligt är det att kandidatländerna kan uppfylla Maastrichtkriterierna för att ingå i euroområdet?
- Vilka effekter kommer befintlig och framtida samordning inom EU av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken att få för utvidgningsprocessen?
- Hur är kandidatländernas valutor kopplade till euron idag och hur kommer dessa kopplingar att utvecklas i och med att man först närmar sig ett EU-medlemskap och sedan fullt integreras i EMU?
- Vilka blir de ekonomiska och institutionella följderna för kandidatländerna och EU om länderna beslutar för eller emot ett tidigt deltagande i valutaunionen?
- Vilka effekter får ett utökat euroområde för det internationella valutasystemet och för grupper av grannländer som står utanför EU?

Den här studien ger å ena sidan en översikt över fakta, åsikter och de mest sannolika konsekvenserna. Vi presenterar åsikter och analyser från kommissionen, kandidatländerna och oberoende bedömare från den akademiska världen. På en del punkter kompletteras dock de olika åsikterna som presenterats med vår egen analys och bedömning.

Studien är också en genomgång av den akademiska litteraturen, dokument med riktlinjer från EU och kandidatländerna samt nyhetsartiklar. Bakgrundsinformationen har vi sammanställt efter samtal med personal från Europeiska centralbanken och EG:s institutioner och vi vill tacka dem för deras hjälpsamhet. Projektgruppen har fått akademisk handledning av professor Peter Bofinger vid Würzburgs universitet samt professor Hans van Miltenburg vid Erasmusuniversitetet i Rotterdam.

Sammanfattning och huvudsakliga slutsatser

Planering och tidsram

Den tidsram som kandidatländerna tänkt sig för anslutning till EU (2002-2003 för den första omgången) verkar vara mer optimistisk än den som förutses av de flesta oberoende bedömare. Kommissionen är ännu mycket oklar över när de första kandidatländerna kommer att vara redo för medlemskap i EU ("på medellång sikt", "under den sittande kommissionen"), även om man

vidtagit åtgärder beträffande budgeten. Anslutningen av den ”andra omgången” kommer att ske efter år 2004 (för vissa länder är det mer än tio år bort).



Det egentliga genomförandet av gemenskapens regelverk kommer att utgöra en större utmaning för många av kandidatländerna än införlivandet i den inhemska lagstiftningen. För vissa länder finns det fortfarande en del stötestenar vad beträffar det område i regelverket som berör EMU, som exempelvis fullständig liberalisering av kapitalbalansen, en helt oberoende centralbank och inga möjligheter till privilegierad finansiering. Man väntar sig dock att de avsnitt i förhandlingsprocessen som berör kapitalrörelser och EMU blir relativt enkla att lösa med tanke på hur angelägna kandidatländerna är inte bara att gå med i EU utan även att förbereda sig för ett deltagande i valutaunionen.



Den åtskillnad som för närvarande görs mellan ”första omgången” och ”andra omgången” kommer inte längre att gälla i och med ländernas varierande förmåga att uppfylla Köpenhamnskriterierna, vilka utgör villkoren för medlemskap i EU. Nästa regeringskonferens i Helsingfors kommer med största sannolikhet att bekräfta kommissionens förslag att inleda konkreta förhandlingar med alla kandidatländer. I synnerhet Lettland väntas komma ifatt den första omgången länder medan Tjeckiska republiken och Polen ser ut att förlora något av sin inledande drivkraft.



Enligt de flesta oberoende bedömare kommer de största hindren för en tidig anslutning att vara det faktum att övergångsprocessen i många kandidatländer inte är fullbordad samt den stora klyftan mellan inkomst- och produktivitetsnivån. Den senare kan komma att stimulera till stora befolkningsströmmar eller ett behov av betydligt ökade regionala understöd. På EU-sidan är reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) den svåraste och ekonomiskt viktigaste frågan att lösa innan en anslutning kan ske. Strukturen på kommissionens och rådets interna beslutsprocess måste också diskuteras.



Både Europeiska kommissionen och de flesta kandidatländerna verkar vara övertygade om att inträdet i euroområdet kommer att ske i etapper, med en period på (minst) två år som EU-medlem men utanför valutaunionen. Den inledande entusiasm som kandidatländerna visade för att mycket tidigt gå med i euroområdet (vid inträdet i EU eller ännu tidigare) håller på att svalna på grund av att de internationella institutionerna och den akademiska världen förordat motsatsen.



För länderna i ”första omgången” är den önskade tidsramen för att ingå i euroområdet ändå något optimistisk. Även om växelkursernas kopplingar till euron kan stabilisera inflationsförväntningarna och öka handels- och investeringsflödena anser de flesta ekonomer att den pågående övergången och produktivitetssupphämningen i dessa länder kommer att innebära att Maastrichtkriterierna är alltför restriktiva villkor för kandidatländerna.



Kandidatländernas exakta penningpolitik när de gått med i EU men ännu inte är med i valutaunionen är fortfarande något oklar. Denna etapp kommer med grund i Maastrichtfördraget och förutsatt att inga politiska ändringsbeslut tas, att innehålla en minimiperiod på två år i växelkursmekanismen ERM2. De flesta av kandidatländerna ser ut att föredra att direkt gå med i ERM2 då de blir medlemmar i EU och att delta i denna mekanism så kort tid som möjligt.

Ländernas utsikter att uppfylla Maastrichtkriterierna

Kandidatländerna har uppvisat goda resultat vad gäller många av Maastrichtkriterierna: inflationen, budgetparametrarna och i vissa fall även vad beträffar valutastabiliteten.

De flesta har dock fortfarande höga räntor, vilket speglar en hög realränta, icke dämpade inflationsförväntningar samt outvecklade kapitalmarknader. Dessutom finns det i kandidatländerna ännu knappt några långfristiga räntesatser och motsvarande finansiella instrument med tio års löptid vilket försvårar tillämpningen av räntekriterierna i Maastrichtfördraget.



Kandidatländerna i "första omgången" samt vissa andra, exempelvis Lettland och Litauen, har förmodligen rätt när de påstår att de kan uppfylla Maastrichtkriterierna om de verkligen går in för det. EG har inte uttryckt någon åsikt om deras möjligheter i denna fråga. Att uppnå konvergens med Maastrichtkriterierna ter sig vara mer en fråga om att vilja än att kunna.



Vidare har ländernas goda resultat vad beträffar konvergens under de senaste två åren också ett samband med den avmattning som många kandidatländer erfarit efter den ryska finanskrisen.



Den rådande konvergens är också i viss utsträckning ett tecken på att övergångsländerna ännu befinner sig i stabiliseringsstadiet i sin ekonomiska övergång. Länder som till exempel Ungern och Polen, vilka nått längst i sina marknadsreformer och bäst uppfyller de ekonomiska kriterierna för ett inträde i EU (en fungerande marknadsekonomi, möjlighet att klara konkurrenstrycket), är de som ligger sämst till när det gäller att uppfylla Maastrichtkriterierna.



Vi är av åsikten att övergångs- (och om bristande stabilitet råder, även stabiliserings-) frågorna och inte konvergens till Maastrichtkriterierna även under de följande fem åren skall ägnas den huvudsakliga uppmärksamheten i kandidatländernas ekonomiska politik. En viss tröskel för verklig konvergens måste ha uppnåtts innan man försöker uppnå nominell konvergens. Detta har att göra med det strukturella trycket på inflationstakten och valutan (i reella termer) i en övergångsekonomi, vilket föranleds av en rad olika fenomen som uppstått i och med övergången och produktivitetsupphämtningen.

Effekter av EU:s samordning av finans- och budgetpolitiken

När kandidatländerna gått med i EU får de samma status gentemot EMU som exempelvis Grekland och Sverige ("länder med undantagsbestämmelser"). Detta innebär att olika mekanismer inom EU:s finans- och budgetpolitik, som de allmänna riktlinjerna för ekonomisk politik, konvergensprogrammen samt förfarandet vid alltför stora underskott, kommer att gälla kandidatländerna (men inte lika strängt som för deltagarna i valutaunionen).



Förståeligt nog är huvudmålet med dessa mekanismer konvergens till deltagande i EMU. Detta påvisar vikten av att länderna i viss mån uppnått verklig konvergens innan de blir medlemmar i EU, särskilt på områden som institutioner och marknadsreform.

Om ett tidigt inträde i EU, och därmed en fortsatt övergång för kandidatländerna inom EU, av politiska skäl anses nödvändigt bör kanske inriktningen på EU:s ram för samordning av politiken läggas om till att behandla frågor av mer strukturell karaktär för dessa länder.



Redan i de gemensamma bedömningarnas förberedelsestrategier för samordning av politiken inför ett EU-medlemskap kan man notera att Maastrichtkriterierna haft en inverkan, trots

upprepade uttalanden från Europeiska kommissionen att dessa kriterier inte är villkorliga för medlemskap i EU.



Valutornas kopplingar till euroområdet

Kandidatländernas växelkurser är för närvarande kopplade till euron på ett mycket varierat sätt. Det finns länder som har alltifrån ingen koppling alls, (sedelfond) paritet till euron, korgparitet (med euron i korgen), glidande korgparitet till styrd flytande växelkurs (som följer eurons utveckling). Den huvudsakliga målsättningen med valutornas koppling är att stabilisera ekonomin. De övergångsekonomier som kommit längre ser dock även växelkursen som ett viktigt instrument för att upprätthålla konkurrensen.



Det är endast ett fåtal av kandidatländerna som har en tydlig strategi för sitt inträde i valutaunionen. Polen har tagit fram en strategi där valutan frigörs gradvis. Tidigare var den en korgvaluta, men har nu glidande paritet och kommer inom de närmaste åren att vara fritt flytande innan den slutligen ansluts till ERM2. ERM2 är fullt knuten till euron med interventionsmöjligheter, men även möjlighet till valutakursjusteringar. När Polen sedan deltagit i ERM2 i två år skulle landet efter att det uppfyllt de övriga Maastrichtkriterierna bli en del av euroområdet. Även om Polens exempel är väl ambitiöst i sin tidsplan har det fördelen att växelkursen ges gott om tid och möjlighet att hitta ett jämviktsvärde innan man går med i valutaunionen.



Alternativet till Polens strategi är att inte ha någon mellanperiod då valutan flyter fritt. Den valutaparitet som används för stabiliseringen kan upprepade gånger justeras av de monetära myndigheterna och sedan gradvis skärpas när man närmar sig en jämvikt. Man kan sedan gå in i ERM2 när justeringarna blivit mycket sällsynta. Dessa strategier skiljer sig därmed åt i den mekanism som används för att hitta en jämvikt i växelkursen.



Det skulle vara fördelaktigt om kandidatländerna tillsammans med Europeiska kommissionen och ECB kunde utveckla medellånga till långsiktiga strategier för inträdet i EMU (och utträdesstrategier från deras nuvarande strukturer). Dessa strategier skall vara anpassade till de individuella behov och möjligheter som kandidatlandet i fråga besitter.

Ekonomiska och institutionella följder av ett EMU-medlemskap och dess tidsram

Den stora risken med ett tidigt inträde i EMU ligger i otillräcklig ”verklig konvergens” i kandidatländerna. Otillräcklig ”verklig konvergens” skulle betyda att det strukturella inflationstrycket och behovet av reforminvesteringar i kandidatländerna hämmas av en alltför sträng valuta- och budgetpolitik vilket kan leda till svagare ekonomisk tillväxt. Om produktionsstrukturen inte är tillräckligt diversifierad och exporten till EU inte är tillräcklig kan kandidatländerna utsättas för olika exogena chocker från EU.

Följderna av en otillräcklig verklig konvergens kan motverkas genom löneflexibilitet i kandidatländerna, utflyttningar till EU:s kärnländer och stora budgettransfereringar från EU till de nya medlemsstaterna. Alla dessa ”lösningar” ter sig endast delvis genomförbara, både ur ekonomisk och politisk synvinkel.



Verklig konvergens är också viktigt för eurons stabilitet och ECB:s trovärdighet. Sett från euroområdets perspektiv är en fullständig liberalisering av priserna och omstrukturering och

omkapitalisering av banksystemet viktiga villkor utöver en *varaktig* konvergens till Maastrichtkriterierna.

De yttre följderna av ett utökat euroområde

Trots sin något osäkra start har euron mycket goda utsikter att bli en av världens ledande internationella valutor. En sådan roll innebär betydande fördelar för medlemsstaterna i valutaunionen. Om kandidatländernas inträde i valutaunionen går bra kan eurons framtida roll stärkas. Om det däremot inte går så bra (till exempel om de nya medlemsländerna inte kan hålla sig till Maastrichtkriterierna eller till villkoren i stabilitets- och tillväxtpakten) kan det allvarligt skada eurons förutsättningar att bli en internationell valuta.



Utvidgningen av EU och följaktligen av euroområdet kommer inledningsvis att ge upphov till omläggningar i handels- och kapitalflödena (till de nya medlemsländerna). Därefter kommer nya handels- och kapitalflöden att skapas (för alla länder). För grupper av länder med anknytning till EU (icke anslutna länder i Central- och Östeuropa, länder med CFA-franc, Medelhavsländerna) kan de inledande effekterna i och med en anslutning bli mycket skadliga. Detta kan särskilt ge anledning till oro vad beträffar Ryssland och Ukraina.