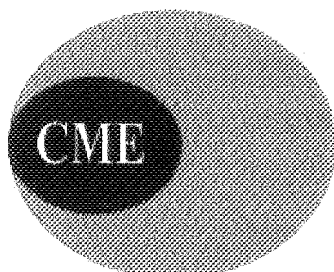


Working Paper Series 2/99

EU, ØMU og EU etter ØMU

Hermod Skånland
Handelshøyskolen BI/CME

Handelshøyskolen BI
Hovedbiblioteket
24 NOV. 2000



Centre for Monetary Economics

SERIE / HANDE

Hermod Skånland**23. mars 1998****EU, ØMU og EU etter ØMU**

Etableringen av ØMU har vært det prosjekt som gjennom de siste årene har krevd den største innsats innen EU og også det som har vakt størst oppmerksomhet utad. Etter hvert som sjøsettingen nærmer seg, har imidlertid andre spørsmål trått mer i forgrunnen. Det følgende er et forsøk på å gjengi noe av problemstillingene på en konferanse 5.-6. februar i regi av Center for European Policy Studies (CEPS) om "The EU on the Eve of the 21st Century". Jeg skal begrense meg til spørsmålene om EMU, utvidelsen av EU samt visse institusjonelle spørsmål.

ØMU

Den 25. mars vil både Kommisjonen og EMI (European Monetary Institute, den europeiske sentralbankens forløper) legge fram sine rapporter om hvordan de enkelte EU-land står i forhold til konvergenskriteriene som skal oppfylles for å kvalifisere til medlemskap i klubben, nemlig krav om at offentlig sektor i 1997 ikke viste et underskudd som var større enn 3 pst. og en gjeld som ikke var over 60 pst. av BNP. Dessuten skal prisstigning og langsiktig rente være nær de landene som ligger lavest. Blant disse kravene er det særlig underskuddskriteriet som har vært kritisk. De tall man vil legge til grunn er gjengitt i tabellen på neste side. EMI må i tillegg ventes å legge vekt på om den finansielle stilling er bærekraftig (sustainable). Noen dager senere vil også Bundesbank legge fram en egen vurdering som grunnlag for behandlingen i Bundestag og Bundesrat.

Budsjettoverskudd og brutto offentlig gjeld i prosent av EU-landene i 1997

	Budsjettoverskudd	Brutto gjeld
Østerrike	-2,5	66,1
Belgia	-2,1	122,2
Finland	-0,9	55,8
Frankrike	-3,0	58,0
Tyskland	-2,7	61,3
Irland	0,9	66,3
Italia	-2,7	121,6
Luxembourg	1,7	6,7
Nederland	-1,4	72,1
Portugal	-2,5	62,0
Spania	-2,6	68,3
Danmark	0,7	64,1
Hellas	-4,0	108,7
Sverige	-0,4	76,6
Storbritannia	-1,9	53,4

I møte den 2. mai vil Rådet i sammensetningen av stats- og regjeringssjefer treffe beslutning om hvilke land som er kvalifisert for og vil bli medlem av ØMU. Storbritannia og Danmark har som kjent fått avtaler knyttet til Maastricht -traktaten som gir dem anledning til ikke å være med før de eventuelt selv vil. Sverige har ensidig erklært at de vil vente med å bli medlem og at spørsmålet også skal forelegges "folket i val", men om dette skal skje som element i et riksdagsvalg eller om det skal holdes en særskilt folkeavstemning, er ennå uklart. Hellas vil ikke oppfylle konvergenskravene, men etter at de devaluerte med vel 12 pst forrige helg og trer inn i ERM-samarbeidet (Exchange Rate Mechanism), tar de selv sikte på å bli medlem fra 1. januar 2001.

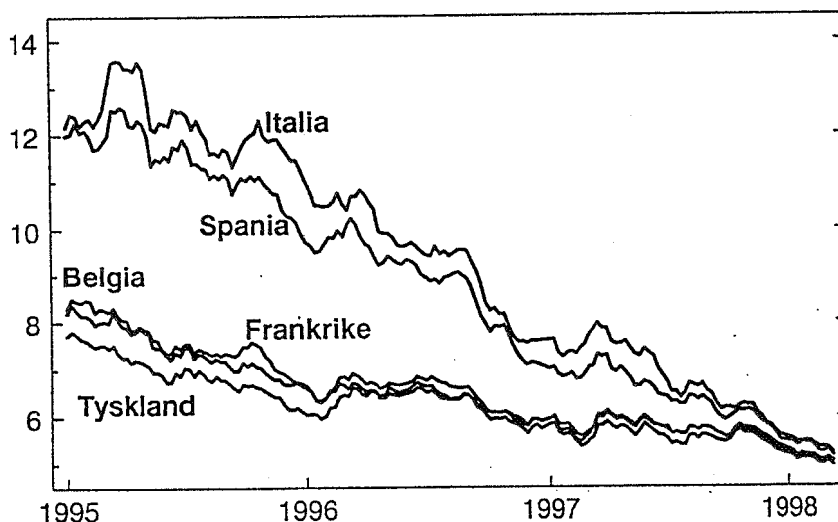
Rådet skal etter Traktaten foreta en politisk vurdering av det enkelte lands forutsetninger for å delta. Traktaten gir rom for tolkning av kravene, og det vil være behov for å se liberalt på gjeldskravet så lenge utviklingen går i riktig retning. Man vil også måtte vise romslighet overfor slik kreativ bokføring som enkelte land har

benyttet for å få ned underskuddet i 1997.

Man kan antakelig legge til grunn at ØMU i utgangspunktet ville bestå av 11 land, dvs. samtlige unntatt de fire som allerede er nevnt. Fra 1. januar 1999 vil man dermed ha helt fastlåste kurser mellom disse landene uten svingningsmarginer, selv om nasjonale valutaer i en overgangstid fram til 1. januar 2002 kan brukes parallelt med euro.

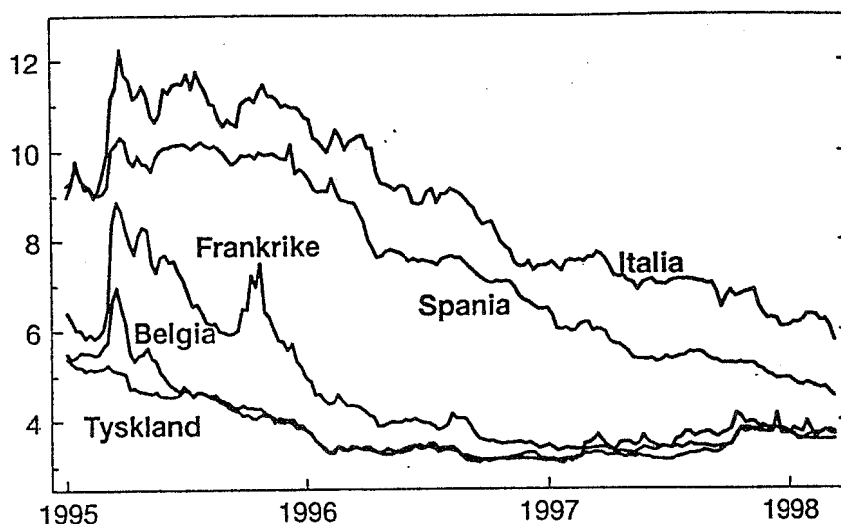
Til og med i år har landene utformet sin økonomiske politikk ut fra de krav som oppnåelsen av medlemskap stilte, men fra og med 1999 vil det være Stabilitets- og vekstpakten som vil være retningsgivende for å holde landene på den smale sti som en felles politikk vil kreve. Men tilnærmingen til denne politikk har allerede skjedd, særlig i løpet av de to siste årene. Resultatet av dette fremgår av figuren nedenfor som viser en sterk tilnærming i de lange rentene.

Langsiktige renter i utvalgte EU-land



Fastlåsing av valutakursene og introduksjonen av euro ventes derfor ikke å reise nye problemer med hensyn til innretningen av den økonomiske politikk. Men det felles rentenivå som vil være etablert fra samme tid vil ikke passe alle like bra. I utgangspunktet har både Spania og Italia behov for et høyere rentenivå enn Tyskland, slik det fremgår av den neste figuren. Det samme gjelder Irland og i noen grad også Portugal.

Kortsiktige renter i utvalgte EU-land



Det må være realistisk å regne med at stor arbeidsledighet kombinert med lav inflasjon i de toneangivende land vil bli bestemmende for det felles rentenivå som etableres, men enkelte av de mindre land (Finland, Irland og Nederland) har nå ifølge OECD et positivt "output gap". De har imidlertid alle en prisstigning som er på linje med eller lavere enn Tyskland, og heller ikke for dem bør derfor selve overgangen til felles pengepolitikk reise store problemer, men kravene til finanspolitikken blir skjerpet når de må senke renten til det felles nivå.

Etter at valutakursene er låst fast, kan de stort sett se bort fra mulighetene for å føre konjunkturpolitikk. Pengepolitikken er bundet av valutakursene, og omfanget av den offentlige gjeldsbelastning gjør en ekspansiv finanspolitikk uforsvarlig. Dessuten vil integrasjonen gjennom det indre marked bety at lekkasjen til andre land fra en ekspansiv finanspolitikk blir enda sterkere enn før. Om all denne begrensing av handlefriheten betyr så mye sammenliknet med situasjonen tidligere, er et annet spørsmål. I alle fall med de svingningsmarginer som gjaldt innenfor ERM inntil 1992, var der lite rom for nasjonal pengepolitikk, og senere har målet om ØMU-medlemskap begrenset den. Den finanspolitiske handlefrihet gikk vel stort sett tapt i løpet av 1980-årene.

På den annen side vil ECB (European Central Bank) ha muligheter for å føre en konjunkturtilpasset pengepolitikk for ØMU-området som helhet på samme måte som Bundesbank gjør for Tyskland og Federal Reserve for USA. Forutsetningen for at dette skal fungere tilfredstillende, er at landene stort sett vil være i noenlunde samme konjunktursituasjon. Stadig sterkere integrasjon vil trekke i retning av at dette vil gjelde i stigende grad.

Behovet for å kunne motvirke eksterne sjokk opptar ikke ØMU-landene på samme måte som det opptar oss. Oljekrisene i 1973 og i 1979 er for dem eksterne sjokk, men de rammet alle medlemmene om enn ikke med samme tyngde og var derfor ikke egnet til å møtes med kursjusteringer. Den eneste gang Norge var nevnt under konferansen var som eksempel på et land som gjennom sin oljeavhengighet kunne være utsatt for eksterne sjokk som det kunne være naturlig å motvirke gjennom pengepolitiske virkemidler. Formodentlig vil Island stille i samme klasse.

“Interne sjokk”, som en kostnadsbestemt svikt i konkurranseevnen, har som kjent vært den hyppigste årsak til devalueringer i vårt land. Slike sjokk er det landets egen oppgave å forhindre gjennom etterspørsels- og eventuelt inntektspolitikken. Et hovedformål med felles mynt er jo nettopp at når devaluering ikke lenger en gang er en teknisk mulighet, skal aktørene i arbeidsmarkedet være presset til å holde lønnsøkninger innenfor de rammer som hensynet til realøkonomien setter. På mitt spørsmål om hvor gode man mente erfaringene med en slik tilnærming i arbeidsmarkedets atferd hadde vært under EMS, ble det svart at det hadde vært en tilnærming, men langt fra nok til å hindre forskjeller i kostnadsutvikling og økende ledighet. Virkningen av ØMU for tilpasningen i arbeidsmarkedet vil være avgjørende for om ØMU skal bli en suksess eller en sosial ulykke.

Fra CEPS's side ble det fremholdt at kanskje den viktigste side ved ØMU og den tilhørende stabilitetspakt var at den ville presse fram

en større finanspolitisk disiplin. Om 3 pst av BNP skal være en øvre grense for budsjettunderskuddet, må det i et konjunkturelt normalår ligge i området 1-2% for å gi rom for de svingninger som vil følge av et vekslende aktivitetsnivå, selv uten aktivitetstimulerende tiltak. Mindre underskudd ville innebære høyere samlet sparing (det ble antydnet 10 prosent) og høyere investeringer, noe som igjen ville virke positivt for sysselsettingen.

Den gang det ble antatt at ØMU ville åpne med vesentlig færre deltakerland enn det nå ser ut til, var man opptatt av hva slags regime som skulle gjelde for dem som aspirerte til medlemskap, men enda ikke var modne for det, de såkalte "outs". Nå er det ingen andre igjen av disse enn Hellas som altså har funnet sin plass i ERM, mens Sverige ikke har bestemt seg for om de aspirerer. Danmark må ventes å knytte seg til euro innenfor ERM-2-systemet som vil definere svingningsmarginer rundt denne valutaen. Sannsynligvis vil de holde svært trange marginer slik de har gjort til nå.

Selv om Sveriges stilling er uklar, kan de neppe regne med å stå fritt i sin kurspolitikk. Kurspolitikken er i alle fall et felles anliggende for medlemslandene. Dersom man skal følge Maastricht-traktatens ordlyd, innebærer medlemskap i EU også medlemskap i ØMU når konvergenskravene er oppfylt. Sverige har bare en ensidig reservasjon og har ikke forhandlet seg fram til et tilsvarende unntak som Danmark og UK. Men EU har neppe interesse av å sette dette på spissen og vil vel heller regne med at tyngdekraften vil føre Sverige inn før eller siden i alle fall.

I det globale bilde må euro ventes å overta DEM's plass som anker- og plasseringsvaluta. Det har vært gjort anslag om en fordeling av internasjonale valutabeholdninger med 40% på USD og 40% på euro med 20% på andre (JPY, CHF m.v.). Olje må ventes fortsatt å bli notert og omsatt i USD, mens gass i Europa må ventes priset i euro.

Men euroens plass i forhold til USD i verdensøkonomien vil særlig avhenge av hvordan den blir oppfattet i markedet, om den blir

en sterk eller "svak" valuta. At den erstatter valutaer som til nå har vært regnet som svake, har vært brukt som argument mot å ta med valutaer som enda ikke har bevist sin styrke. På den annen side er den DEM's arvtaker, og prisstabilitet som mål for ECB har ikke vært trukket i tvil. Hva "prisstabilitet" mer konkret betyr, har det imidlertid ikke vært sagt så mye om. Bundesbank, som man på mange måter har hatt som modell, har aldri offisielt definert det, men det er vanlig antatt at man der ser en prisstigning på over 2 prosent som uforenlig med prisstabilitet. Federal Reserve er ikke lovmessig like entydig forpliktet til prisstabiliteten, men har i praksis hatt dette som mål. Alan Greenspan har uttrykt målet som "for all practical purposes, price stability means that expected changes in the average price level are small enough and gradual enough that they do not materially enter into business and household decisions".

Mange land har satt et kvantifisert mål for prisstigningen som en retningslinje for pengepolitikken (f.eks. for Sverige 2 pluss/minus 1 prosent), og dette ville være en mulighet også for ECB. Men behovet for et slik kvantifisert inflasjonsmål er ikke helt det samme for en institusjon som ECB som for en nasjonal sentralbank. For den nasjonale sentralbank skal den forpliktelse som ligger i inflasjonsmålet både bidra til å styrke den internasjonale tillit til valutaen og gi politiske myndigheter og opinionen en mulighet for å vurdere hvor godt sentralbanken oppfyller sine forpliktelser. ECB vil dekke et område som er så stort at de finansielle transaksjoner innenfor området vil dominere i forhold til de eksterne. Den ytre tillit til euroen er naturligvis likevel viktig, men ikke så sentral som for en mer begrenset nasjonalstat. Amerikanernes holdning er at en dollar er en dollar, og slik vil man vel etterhvert i EU si at en euro er en euro.

En viktig sak i forholdet mellom ECB og EU som er kommet opp utenfor Maastricht-avtalen er de uformelle møtene som vil bli holdt mellom finans- og økonomiministerne i ØMU-landene, det såkalte EuroX-rådet, som nå kanskje snart vil bli kalt Euro-11. Tross

britisk, svensk og dansk motstand, har Ministerrådet besluttet at disse vil komme sammen på uformell basis "to discuss issues connected with their shared specific responsibilities for the single currency". Dette ble resultatet av et mer ambisiøst, om enn uklart, forsøk fra fransk side på å etablere et mer politisk organ for å samordne den økonomiske politikken i euro-området og som samtidig kunne fungere som "motvekt" til ECB. Ecofin vil fortsatt være EU's beslutningsorgan på det økonomiske og finansielle området, men svært mange av de saker det behandler vil ha en tilknytning til "the single currency". Og i praksis vil det bare være de selv som kan avgjøre om så er tilfellet. Om man innenfor denne klubben kommer fram til et omforent standpunkt, vil medlemmene rimeligvis fastholde det også når de møter i Ecofin. Det virker derfor sannsynlig at, selv om man ikke neglisjerer de som ikke er med, vil ØMU-landene i realiteten utforme mange av EU's standpunkter på det økonomiske området. Dette kan særlig komme til å gjelde i forhold til andre land i G7, IMF og OECD. Nettopp dette vil være et sterkt insitamant for UK, Sverige og Danmark til å bli med i ØMU.

Selv om spørsmålet om hvilke land som skal få delta i ØMU kan bli lettere å løse på regjeringssjefsmøtet den 2. mai enn det for noen tid tilbake var grunn til å frykte, gjenstår det enda vanskelige spørsmål som valget av president og styre for ECB. Her må det også tas stilling til om det skal holdes åpen en plass for UK. Men med disse avgjørelsene truffet, er det bare de mest innbitte motstandere som enda håper på at noe skal gå galt. En valgseier for Schröder og SPD i Tyskland den 17. september vil imidlertid ikke velte ØMU, og sosialistenes krav i Frankrike før valget om en ny folkeavstemning, synes å ha dunstet bort i regjeringsposisjon. Den høye arbeidsløsheten er og vil være et problem, men at den skulle skape slik sosial uro at landene går fra traktatmessige forpliktelser, virker nokså utenkelig. Tvert i mot gjør man seg forhåpninger om at ØMU skal kunne bidra til å løse problemet.

Utvidelse

Utvidelsesprosessen vil starte 30. mars i år med alle 11 kandidatene til stede. Forhandlinger vil imidlertid bare bli åpnet for seks av dem (Kypros, Estland, Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn). Man vil imidlertid samtidig starte en analyse av de vurderinger EU har gjort for de øvrige fem (Bulgaria, Latvia, Litauen, Romania og Slovakia). Også Tyrkia har banket på døren, men så lenge konflikten på Kypros ikke er løst, vil Hellas blokkere medlemskap og dermed slipper EU formelt å avvise landet. Oppfatningen er nok at Tyrkia ville være en gjøkunge i redet, men samtidig vil Tyrkia kunne svare på en utestengning med å lage vanskeligheter i NATO.

Prosessen vil måtte foregå parallelt med at EU drøfter tilpasningen av sitt eget budsjett. I forrige uke la Kommissjonen fram et forslag som innebærer en omlegning av jordbrukspolitikken og en sterkere overgang til strukturstøtte, samtidig som det forutsettes at overføringene til EUs felles budsjett skal holdes uforandret i forhold til BNP. Overføringer til nye medlemsland, enten det er som jordbruksstøtte, strukturmiddler eller på annen måte, må derfor innpasses innenfor denne rammen. Heldigvis har noen av de større "brukerne" av strukturstøtte økt sitt inntektsnivå i forhold til gjennomsnittet så pass mye i de siste ti år at behovet for støtte er blitt vesentlig mindre. Dette gjelder særlig Irland, men også Portugal. Generelt har det siden den første utvidelsen i 1973 funnet sted en betydelig inntektsutjevning innen EU, noe som dessverre delvis må tilskrives stagnasjon i de rikeste land.

Selv om det således skulle være plass til en omfordeling til fordel for nye medlemsland, vil den måtte skje på bekostning av dem som fortsatt regner seg som særlig støtteberettiget. Også på andre områder vil noen av de nåværende medlemsland, spesielt de sydlige, føle konkurransen fra de nye sterkere enn andre.

Ser vi videre fremover, er det kanskje enda viktigere at delingen mellom en gruppe "fast track countries" og en annen som er mer

“slow track”, stiller de første i en preferert stilling ikke bare med hensyn til tilgang på den finansielle støtte de kan ventes å motta som medlemmer, men enda mer når det gjelder å tiltrekke seg privat kapital utenfra, enten den kommer fra andre EU-land eller fra land utenfor EU. Dette må ventes å utdype det skillet som allerede er til stede innenfor de baltiske land, som vi, kanskje mer enn de selv, ofte betrakter som enhet, og også mellom Tsjekkia og Slovakia og på Balkan.

Samtidig er det klart at der er et skille, ikke bare i økonomisk nivå, men også med hensyn til forankring av demokratiet og utvikling av de institusjoner og den lov- og rettsorden som er et vilkår for en markedsøkonomi, og det ville ikke være holdbart å vente på de som ligger bakerst i løypa.

En utvidelse av EU er samtidig en utvidelse av EØS. Dette kan gi grunnlag for krav om at de land som er med i EØS, men ikke i EU, skal bidra til strukturfondene på samme måte som vi gjorde i forbindelse med EØS-avtalen. Av større betydning er det at det indre marked for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft som vi er medlem av, får en ny dimensjon, både med hensyn til konkurranse og muligheter. Hva dette kommer til å innebære vil avhenge av de forhandlinger som skal finne sted, spesielt med hensyn til jordbruksvarer og arbeidskraft, der det ikke er så enkelt å kopiere de regler som gjelder innenfor det nåværende EU med sine 15 land til ytterligere seks og deretter nye fem land med en annen økonomisk og sosial struktur og med et vesentlig lavere realinntektsnivå.

Disse landene vil ikke være modne for å delta i ØMU på mange år. Men deres valutakurspolitikk (og dermed også pengepolitikk) vil like fullt være et spørsmål av EU-interesse. Det virker derfor sannsynlig at også disse land vil bli innpasset i ERM-2-systemet med svingningsmarginer rundt euro.

Men etterhvert som disse nye landene oppfyller kriteriene for deltakelse i ØMU, der særlig inflasjons- og underskuddskriteriene vil

være sentrale, vil ØMU-deltakelse etter Maastricht-traktaten være en konsekvens av deres medlemskap i EU, og noen av dem vil nok se dette som en positiv konsekvens. Slovenia, som er med i første pulje, sier at de vil sikte mot å komme med i ØMU fra 2005. På den annen side kan man spørre om disse landene selv vil være tjent med å forsere en deltakelse. Land med sterk vekst og store strukturendringer kan ha behov for større fleksibilitet i monetære forhold enn land med mer etablerte økonomier. Det tok mange år før Spania og Portugal klarte å stabilisere sin valuta, og et forsøk på å gjøre det tidligere ville lett ha virket deflatorisk i deres økonomi.

Utvidelsen med de nye sentraleuropeiske land anses å være en politisk nødvendig prosess, men den er ikke lystbetont og antakelig minst av de som kom inn i tredje og fjerde runde: Hellas, Portugal og Spania. De står i sterkest konkurranseforhold til de nye landene, og i motsetning til Finland, Sverige og Østerrike hadde de ikke noen grunn til å forvente en slik utvidelse den gang de selv ble medlem.

Hvis man regner med at det siste året før de første land kan tas opp som medlemmer vil kreves for ratifikasjonsprosedyren, vil der være bare 21 måneder for forhandlinger fra 30. mars i år dersom døren skal kunne åpnes 1. januar 2002 slik disse landene selv håper på og det er tatt høyde for i Kommisjonens budsjettfremskrivninger. Det virker svært optimistisk, og er heller ikke avgjørende for at formålet med utvidelsen, nemlig å stabilisere nye skjøre demokratier og påskynde utviklingen i retning av en fungerende markedsøkonomi, skal kunne realiseres. At man er i forhandlinger med utsikt til å nå fram, må nemlig i seg selv ventes å virke stabiliserende. Det står mye på spill for disse landene, men også for EU vil det være et alvorlig tilbakeslag dersom utvidelsen ikke skulle føre fram.

Institusjonene

Men et institusjonelt apparat som opprinnelig var bygd for en homogen gruppe på seks land, kan ikke fungere for 26 svært ulike

land, og når forholdene en gang faller til ro på Balkan, må man regne med at det kommer ytterlige søkere. Dessuten ligger Tyrkia, som nevnt, allerede i vannskorpa, og det politiske Europa har ikke nødvendigvis Middelhavet som grense i sør.

Problemet var følbart innenfor EU allerede før den siste utvidelsen og har skapt motsetninger mellom de mindre land som holder fast ved sin likeverdighet og de større som både i kraft av folketall og økonomisk betydning kan gjøre krav på større innflytelse. Det løses delvis gjennom vektning av stemmetall ved flertallsavgjørelser, og de fem største har som kjent også to medlemmer av Kommisjonen, mens de øvrige bare har ett medlem hver.

Spørsmålet var oppe på Amsterdamkonferansen uten at det ble funnet noen løsning. I stedet ble det utsatt til medlemstallet må ventes å overstige 20, det vil i praksis si utvidelsen med "fast track"-landene.

Den gang EU bestod av seks medlemmer, var det bare tre år mellom hver gang et land hadde formannskapet, i dag er det 7-8 år, og med 26 medlemmer vil det bli hvert trettende år. Allerede nå er det et skille mellom "lette" og "tunge" halvår med hensyn til fremdriften, avhengig av formannskapslandets tyngde og engasjement. Om den nåværende form skulle føres videre, ville det kunne bli lange perioder der den posisjon som formannsstillingen innebærer, ikke kan utnyttes. I tillegg kommer at mange av de nye landene vil trenge lang tid før de kan mønstre det apparat på hjemlig grunn som en formann vil trenge.

En mulig løsning på dette vil være å etablere et presidentskap med flere medlemmer på rullerende basis, men slik at der alltid vil være et "tungt" land representert. En annen vil være å bygge ut en permanent generalsekretærfunksjon til støtte for formannen i Brussel, men med fare både for at en sterk generalsekretær kan stille formannen i skyggen og at man får kompetansekonflikt med formannen i Kommisjonen.

Dette såkalte "demokratiske underskudd" i EU har vært et

vedvarende problem, som Europa-parlamentet naturlig nok har vært opptatt av. Med etableringen av ECB, som en institusjon med stor makt og uavhengig av politikerne, blir ikke dette problemet mindre. Spørsmålet om hvordan man etablerer "accountability" for en uavhengig sentralbank er relevant for nasjonale sentralbanker og vil være det i enda høyere grad for en felleskapeleg institusjon som mangler tilhørighet innenfor et konstitusjonelt system. Selv om Europa-parlamentet vil ha medlemmer som ikke kommer fra ØMU-land, er det vanskelig å se noen annen motpart til ECB's accountability enn dette. Spørsmålet om inflasjonsmål for ECB, som vi tidligere var inne på, vil måtte vurderes også i denne sammenheng. Det ville gi Europaparlamentet noe håndfast å holde seg til i sin vurdering av om ECB lykkes i å løse sin oppgave.