



Nieuwe lidstaten te snel op weg naar de euro?

Auteur(s):

Cavelaars, P.A.D.

Roovers, M.

*Beide auteurs zijn werkzaam bij De Nederlandsche Bank.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4276, pagina 824, 20 oktober 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Voorafgaand aan toetreding tot de Europese Unie worden kandidaatlidstaten getoetst op grond van de Kopenhagencriteria. Gezien de ruime definitie van die criteria en de politieke druk voor een snelle uitbreiding, kan deze test een voldoende convergentie van de economische structuur op het moment van toetreding echter niet garanderen. Na toetreding, in de aanloop naar de EMU, kan een proces van strikte bewaking van de voortgang op institutioneel en structureel gebied uitkomst bieden.

Afgaande op uitspraken van diverse regeringsleiders, waaronder premier Kok, zal de EU vanaf 2003 klaar moeten zijn om de eerste kandidaatlidstaten uit Midden- en Oost-Europa te kunnen ontvangen. De politieke wenselijkheid van uitbreiding binnen afzienbare tijd staat buiten kijf. Het Europese integratieproces is immers gefundeerd op een historisch besef van vrede, veiligheid en voorspoed voor alle Europeanen. Daarbij hebben de toetreders reeds een behoorlijke inspanning geleverd om het transitieproces tot een succes te maken. Dit betekent echter ook dat de burgers in de EU en in de kandidaatlidstaten gebaat zijn bij een uitbreiding die vooral ook zorgvuldig gebeurt, niet in de laatste plaats om een succesvolle deelname van nieuwe lidstaten aan de EMU mogelijk te maken.

Forse kloof te overbruggen

In vele West-Europese ogen bestaat er maar weinig verschil tussen de kandidaatlidstaten. De landen worden geassocieerd met traditionele planeconomieën met een vooralsnog gering economisch gewicht. Inderdaad is het bruto binnenlands product van alle kandidaatlidstaten samen nauwelijks groter dan dat van Nederland. Daar staat tegenover dat het om een gebied met meer dan honderd miljoen inwoners gaat - ruim een kwart van de EU-bevolking - en dat de uitgangspositie van deze landen in allerlei opzichten sterk verschilt. Polen, Hongarije en Tsjechië zullen, mede door hun geografische ligging, economische ontwikkeling en historische banden, wellicht als eerste de sprong naar EU-lidmaatschap maken. Dat het proces van transitie ook voor deze landen echter nog een enorme opgave is, blijkt wel uit het feit dat de Europese Commissie en het Europees Parlement zich vorig jaar nog bijzonder kritisch toonden over hun administratieve capaciteiten. Cyprus, Slovenië, Malta en Estland zijn klein (ieder niet meer dan twee miljoen inwoners) en beschikken over het algemeen over moderne, relatief flexibele economieën. Slowakije, Letland en Litouwen vormen een middengroep van landen waar de hervormingen wat langzamer gaan, terwijl Roemenië, Bulgarije en Turkije voorlopig de rij van kandidaten sluiten. Bij de laatstgenoemde landen speelt een combinatie van economische en politieke moeilijkheden.

Inkomen per hoofd blijft ver achter

Toch geldt voor vrijwel alle kandidaatlidstaten dat nog een forse kloof ten opzichte van de EU te overbruggen is. Een eerste, ruwe indicatie hiervoor is het inkomen per hoofd van de bevolking. Het inkomen per hoofd in Polen, de kandidaatlidstaat met het grootste economische gewicht, is achttien procent van het EU-gemiddelde. Ter vergelijking: Portugal had op het moment van toetreding (1986) een inkomen per hoofd van dertig procent van het EU-gemiddelde. Ook Portugal had dus een flinke achterstand, maar toch veel kleiner dan die van Polen nu. Om het gemiddelde inkomen per capita van de drie armste lidstaten - Griekenland, Portugal en Spanje - te evenaren, zou Polen de komende twintig jaar gemiddeld elf procent moeten groeien.

Het gat blijft groot indien de inkomensniveaus op basis van koopkrachtpariteit worden vergeleken: 36 procent voor Polen tegenover destijds 54 procent voor Portugal¹. De grote verschillen tussen de twee definities van inkomen per capita geven tevens een indicatie van de omvang van het appreciatieproces - van prijsniveau en wisselkoers - dat betreffende landen nog moeten ondergaan. Het is duidelijk dat in een dergelijke situatie moet worden gewaakt voor een premature verankering van de munt in een strikt wisselkoersregime.

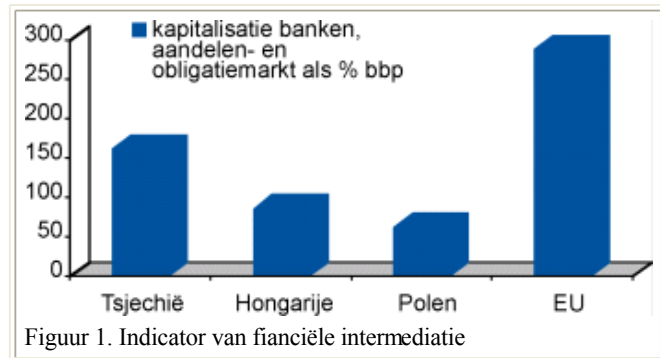
Verouderde industrie

De economieën van de kandidaatlidstaten hebben in de afgelopen tien jaar een ware revolutie ondergaan. Voormalige staatsbedrijven moeten nu nadenken hoe ze winstgevend kunnen draaien. Bedrijven zijn daarbij veel sterker dan voorheen op het westen gericht. Werd in het verleden bijvoorbeeld met name onderling en met Rusland handel gedreven, nu is de Europese Unie de belangrijkste handelspartner. Aan de andere kant dient de economische en institutionele structuur nog op een groot aantal punten te worden versterkt. Dit betreft onder andere de fysieke infrastructuur, het onderwijs, wet- en regelgeving en de handhaving daarvan, corporate governance, en het vinden van een brede politieke steun voor het te voeren economische beleid. Punten van zorg zijn de gebrekkige concurrentiekracht van de verouderde zware industrie (herstructurering van omvangrijke bedrijfstakken is kostbaar en verloopt moeizaam in verband met de pijnlijke sociale gevolgen) en de administratieve capaciteit van de overheden, die een belangrijke voorwaardenscheppende rol speelt bij de concurrentiekracht en het efficiënt functioneren van de markt. Onzeker is ook in hoeverre de

nieuwe lidstaten in staat zijn om de omvangrijke financiële steun te verwerken ².

Financiële intermediatie laat nog te wensen over

Een belangrijk punt van aandacht is ook de financiële sector (zie [figuur 1](#)). De vereiste economische inhaalslag vraagt om forse investeringen, die deels door buitenlands kapitaal zullen moeten worden gefinancierd. Voorwaarde is dat banken in staat zijn om de kapitaalinstroom op effectieve en verantwoorde wijze de economie in te sluisen en dat crediteuren voldoende zekerheid kan worden geboden. Ook in vergevorderde transitielanden laat deze financiële intermediatie nog te wensen over. Vrijwel alle banken waren voorheen staatsbanken, zonder prikkels voor een goed kredietbeleid. Daarbij verloopt de privatisering nogal traag. Met name de beheersing van het kredietrisico is een punt van aandacht. Dit betreft het opruimen van bestaande slechte leningen (voor zover bekend tien tot vijftien procent van het bbp), maar vooral het risicobeheer bij het verstrekken van nieuwe leningen. Daarvoor is een adequaat banktoezicht nodig.



Vicieuze cirkels

De praktijk wijst uit dat bovengenoemde elementen in belangrijke mate het proces van structurele convergentie bepalen. Op basis van traditionele structurele indicatoren als bbp per capita en het niveau van privatisering is bijvoorbeeld de positie van Tsjechië relatief vergevorderd. Desalniettemin dreigt de economie verstrikt te raken in een vicieuze cirkel van moeizame bedrijfshervormingen, zwak kredietbeleid en misallocatie van kapitaal. De staat houdt vast aan grote minderheidsposities in de verouderde zware industrie, terwijl privatiseringen worden doorgevoerd zonder dat de nieuwbakken ondernemers over de benodigde financiële en bestuurlijke expertise beschikken. Daarbij staan oud-staatsbedrijven onder directe controle van (oud) staatsbanken, die inmiddels een aanzienlijke hoeveelheid slechte leningen hebben opgebouwd (plusminus dertig procent van het bbp). Een dergelijke ontwikkeling geeft aan hoeveel tijd en inspanning het transitieproces vergt.

Kopenhagencriteria

De regeringsleiders van de EU-lidstaten hebben tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 de criteria voor EU-toetreding formeel vastgelegd. Kort samengevat luiden die als volgt:

- » stabiele politieke en constitutionele instellingen (democratie, rechtshandhaving, mensenrechten);
- » functionerende markteconomie;
- » in staat de concurrentie op de interne markt (dat wil zeggen in de EU) het hoofd te bieden;
- » vermogen om te voldoen aan de doelstellingen van politieke, economische en monetaire unie.

Het eerste, politieke, criterium fungeert als eis om te mogen onderhandelen over toetreding. Inmiddels zijn de onderhandelingen met alle kandidaatlidstaten, met uitzondering van Turkije, geopend. De overige criteria leggen de economisch-institutionele basis voor toetreding tot de Unie. Ze houden in dat de nieuwe toetreders goede voortgang moeten hebben gemaakt met de aanpassing van de economische structuur en het incorporeren van Europese regelgeving.

In een aantal landen is reeds sprake van een behoorlijke mate van stabilisatie, privatisering en liberalisatie. In het meest recente voortgangsrapport (oktober 1999) spreekt de Europese Commissie het oordeel uit dat zeven à acht van de kandidaatlidstaten een functionerende markteconomie hebben, maar dat alleen Cyprus en Malta op dit moment de concurrentie binnen de Unie zouden aankunnen. Voorts is de Commissie nogal kritisch over het tempo waarin wet- en regelgeving worden aangepast alsook over de kwaliteit van handhaving van de rechtsorde.

Tegelijkertijd moet worden erkend dat een dergelijke toetsing geen garantie vormt voor een voldoende mate van convergentie tussen het structureel economische en institutionele niveau van toetreders en de huidige lidstaten. De Kopenhagencriteria laten immers veel ruimte voor interpretatie, terwijl de politieke druk voor een snelle uitbreiding waarschijnlijk verder zal toenemen. Historisch-politieke motieven en gunstige economische omstandigheden dragen hiertoe bij (zie ook [tabel 1](#)).

Tabel 1. Commissie-beoordeling van de progressie in Midden- en Oost-Europa op grond van de Kopenhagencriteria

toetredings-criteria	Tsjechië	Est-land	Hongarije	Polen	Slovenië	Bulgarije	Letland	Litouwen	Roemenië	Slovenië
----------------------	----------	----------	-----------	-------	----------	-----------	---------	----------	----------	----------

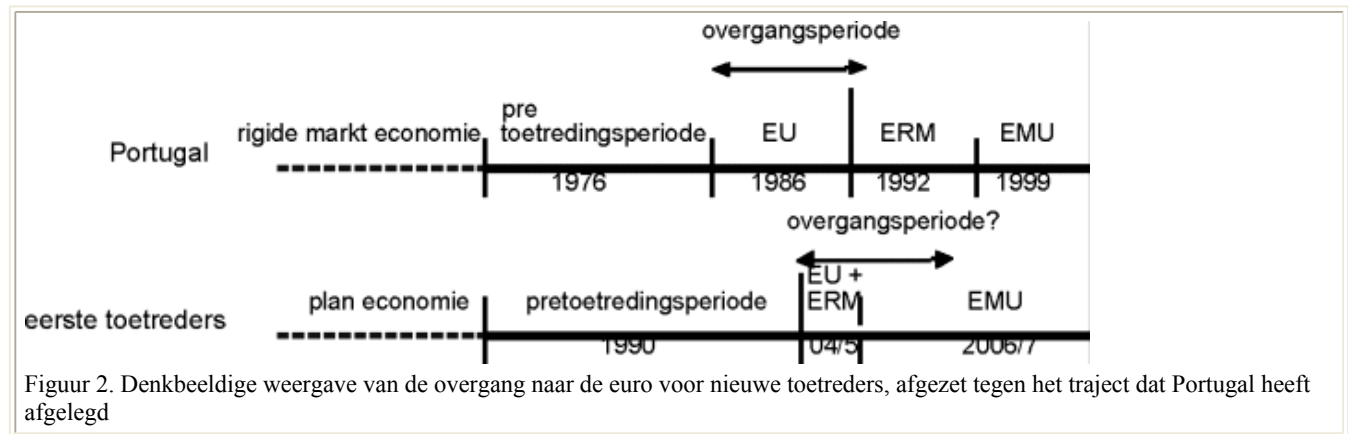
admin. Capaciteit _a	+	-	+	+	-	-	0	0	-	-
markeconomie	+	+	+	+	+	-	+	0	-	0
concurrentie										
vermogen _b	+	+	+	+	+	+	+	+	?	+
overname acquis _c	0	-	+	+	0	-	+	+	-	+

- Vermogen van de overheid om de gewenste juridische en bestuurlijke veranderingen door te voeren.
- Vermogen om concurrentie op de middellange termijn het hoofd te bieden
- Mate van implementatie van EU-wet- en regelgeving. In het geval van Slovenië, Letland, Litouwen en Slowakije oordeelt de Commissie dat vooruitgang wordt geboekt, zonder daarbij een indicatie te geven van het huidige prestatieniveau. Overigens lopen met name Polen en Tsjechië momenteel vertraging op door langdurige parlementaire procedures.

Kloof moet vóór emu-deelname gedicht

Bij vorige uitbreidingsrondes hebben nieuwe lidstaten het proces van convergentie na toetreding voortgezet, in de meeste gevallen zelfs versneld door de sterke toename van kapitaalinstroom en de discipline van de interne markt. Zo duurde het na verkrijging van het EU-lidmaatschap nog zes jaar voordat Portugal en Spanje tot het Europese wisselkoersmechanisme (ERM) toetraden, waarbinnen vervolgens nog een aantal spilkoersaanpassingen plaatsvond, en nog eens zeven jaar voordat zij deelnamen aan de monetaire unie. Daarbij werden substantiële overgangstermijnen (vijf tot tien jaar) gehanteerd, onder andere op het gebied van kapitaal- en handelsliberalisatie.

Het is cruciaal dat een voldoende mate van convergentie van economische structuur op het moment van EMU-deelname is bereikt. Verscheidene kandidaten hebben echter laten weten zo snel mogelijk aan de EMU te willen deelnemen, waarbij Estland en Slovenië al eens de minimum vereiste van twee jaar ERM-lidmaatschap in twijfel hebben getrokken. [figuur 2](#) geeft een fictieve doch niet denkbeeldige weergave van de relatief korte termijn waarbinnen de overgang op de euro zou kunnen plaatsvinden, afgezet tegen het traject dat Portugal destijds heeft afgelegd.



Bij EURO-deelname wordt de wisselkoers als aanpassingsmechanisme geëlimineerd. Het ontbreken van dit aanpassingsmechanisme is met name voor de kandidaatlidstaten zelf nadelig. De economische theorie en ervaringen van zuidelijke EU-lidstaten laten zien dat gedurende langere tijd een flexibel wisselkoersbeleid moet worden gehanteerd om het proces van reële appreciatie en sterke kapitaalinstroom deels op te vangen. Daarbij zou in EMU het monetaire instrument ontbreken om de trendmatig hogere inflatie te begeleiden³. Daarnaast kan de wisselkoers niet langer worden gebruikt voor het opvangen van asymmetrische schokken, waardoor hoge eisen worden gesteld aan het aanpassingsvermogen van de private sector en het macro-economisch beleid. Maar ook het eurosysteem komt mogelijk voor problemen te staan, indien vroegtijdige toetreding tot EMU zou leiden tot financiële en politieke crises die het vertrouwen in de euro kunnen ondermijnen.

Nominale convergentie kan structurele progressie blokkeren

Afgaande op de nominale convergentiecriteria van Maastricht, presteert een aantal kandidaatlidstaten redelijk goed. Sommige staan er zelfs beter voor dan een aantal van de huidige eurolanden aan het begin van de jaren negentig. Het staat buiten kijf dat het nastreven van de maatstaven van Maastricht bijdraagt aan macro-economische stabiliteit. Niettemin vormen de criteria geen voldoende voorwaarde voor structurele convergentie. Om een voorbeeld te geven: ook Kroatië en Bulgarije zouden enkele jaren geleden de Maastricht-test grotendeels hebben doorstaan. Het is zelfs denkbaar dat het streven naar nominale convergentie de noodzakelijke structurele progressie blokkeert, bijvoorbeeld wanneer krap fiscaal en monetair beleid noodzakelijke markthervormingen en inkomensconvergentie in de weg staan. 'Maastricht' is dan ook vormgegeven in de veronderstelling dat lidstaten reeds een relatief grote mate van structurele convergentie hadden bereikt. Het betrof landen die samen vele jaren hadden deelgenomen aan een interne markt en aan collectieve wisselkoersarrangementen. Voor nieuwe toetreders zou een dergelijk proces dan ook het beste gedijen binnen de flexibiliteit die het ERM te bieden heeft.

Hoe succesvolle deelname te verzekeren?

Feitelijk ligt de structurele convergentietoets vervat in de Kopenhagencriteria, maar deze zullen de politieke druk voor een snelle uitbreiding mogelijk niet doorstaan. Dit roept de vraag op hoe kan worden zeker gesteld dat de nieuwe toetreders wellicht niet op het moment van EU-lidmaatschap maar dan toch voorafgaand aan EMU-deelname een hoge mate van convergentie van economische structuur hebben bereikt.

Het Verdrag van Maastricht biedt hier enige aanknopingspunten. Zo spreekt artikel 121 in het kader van de nominale convergentietoets van de noodzaak van duurzame convergentie en de evaluatie van de vorderingen op het gebied van marktintegratie. Het zou recht doen aan de geest van het Verdrag indien invulling wordt gegeven aan het beginsel van 'duurzaamheid' (van convergentie). Bij de evaluatie van de marktintegratie ligt het voor de hand dat gekeken wordt naar de mate en lengte van overgangsperiodes. Daarnaast wijst duurzame convergentie op een veelheid van, veelal micro-economische, kenmerken die zich niet gemakkelijk in duidelijke indicatoren laten vangen. Een pragmatische benadering lijkt op zijn plaats, waarbij het werk van de Commissie en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) op dit terrein een logisch handvat biedt.

Conclusie

De weg naar de euro zou op een verantwoorde wijze kunnen worden vorm gegeven door een mechanisme te introduceren voor het bewaken van de voortgang van de structurele en institutionele ontwikkeling. Dit mechanisme bouwt voort op het huidige proces van multilateraal toezicht van de Commissie en kan de nieuwe toetreders begeleiden naar een succesvol EMU-lidmaatschap. Het stelt geen nieuwe voorwaarden, maar maakt duidelijk op welke terreinen en aan welke maatstaven de nieuwe lidstaten zich committeren ter voorbereiding op EMU⁴. In navolging van de huidige praktijk van beleidscoördinatie zouden instrumenten als 'benchmarking', 'peer pressure' en 'best practices' kunnen worden ingezet om bespreking van specifieke convergentiekwesties te stimuleren. Een eerste stap in deze richting lijkt reeds gezet doordat de kandidaatlidstaten is gevraagd zogenaamde Pre-accession Economic Programmes op te stellen. Dit zijn een soort convergentieprogramma's die een aangrijpingspunt vormen voor discussie tussen kandidaatlidstaten en huidige lidstaten.

De uitwerking van een dergelijk monitoring mechanisme zal in nauwe samenwerking met de toetreders moeten plaatsvinden. Het moet duidelijk zijn dat monitoring in ieders belang is voor het welslagen van het Europese integratieproces als geheel.

1 Inkomen per capita op basis van koopkrachtpariteit corrigeert voor het binnenlands prijsniveau en geeft dus een indicatie van de gemiddelde koopkracht binnen de landsgrenzen.

2 Afgaande op de financiële perspectieven voor 2000-2006, zoals overeengekomen tijdens de Europese Raad in Berlijn (maart 1999), zal de jaarlijkse steun worden afgetopt op vier procent van het gezamenlijke bbp van de nieuwe lidstaten. Deze maatregel moet de bestaande faciliteiten financieel houden en voorkomen dat de financiële instroom het absorptievermogen van betreffende landen overtreft.

3 Schattingen laten zien dat dit zogenoemde Balassa-Samuelson-effect jaarlijks ongeveer 1,5 à 2 procent aan de inflatie in Portugal en Spanje heeft bijgedragen in de jaren negentig.. Voor toetreders zou dit niveau eerder rond de vier procent liggen. Zie: IMF-paper: *Exchange rate regimes in selected advanced transition economies - coping with transition, capital inflows and EU accession*, SM/00/43, februari 2000, en J. Pelkmans, D. Gros en

4 Deze bewoordingen worden ook in het Stabiliteitspact gehanteerd, waarin de lidstaten zich vastleggen op een aantal beginselen voor begrotingsdiscipline.