



# ANFÖRANDE

DATUM: 2004-09-20  
TALARE: förste vice riksbankschef Eva Srejber  
PLATS: Ronneby

SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00  
Fax +46 8 21 05 31  
registratorn@riksbank.se  
www.riksbank.se

## ■ Nya länder i EU – möjligheter och risker

Det har nu gått nästan ett halvt år sedan tio nya länder blev medlemmar i EU, varav åtta centraleuropeiska nationer som en gång löd under kommunistisk diktatur. Det sägs att Maos andreman, Zhou Enlai när Henry Kissinger bad honom kommentera den franska revolutionens betydelse svarade [too early to say] "ännu för tidigt att säga". När det gäller utvidgningen av EU, en av vår tids största händelser i Europa, lär det dröja många decennier innan vi kan överblicka de fulla konsekvenserna, ens på det begränsade område jag tänkte behandla här idag, den ekonomiska utvecklingen.

Ändå finns mycket att säga om den dynamik som skapats av utvidgningen, förändringar som påbörjades redan när EU öppnade dörren för medlemskap på 1990-talet och som nu fortsätter efter inträdet: På kort sikt de omedelbara problemen för de nya länderna att styra sin ekonomiska politik rätt, givet deras målsättning att inte bara gå med i EU utan även ingå i eurozonen. På lång sikt möjligheterna som fri rörlighet för varor, kapital och inte minst för människor erbjuder för tillväxten i både den "gamla" och den "nya" delen av EU. Slutligen tänkte jag säga något om hur diskussionerna inom EU förändrats när de 10 nya länderna sällat sig till diskussionen.

Jag kommer här medvetet försöka undvika att tala om "väst" och "öst". Delvis därför att det är rent geografiskt missvisande, vi säger "Östeuropa" trots att Prag och Ljubljana ligger väster om Stockholm, för att inte tala om Wien eller Aten. Vi glömmer att Riga och Tallinn ligger närmare Stockholm än vad Göteborg gör. Men delvis också därför att det är historiskt missvisande eftersom de nya länderna inte utgör något kulturellt eller politiskt "block". Utöver de femtio åren av förtryck har Ungern, Lettland och Slovenien mindre gemensam historia med varandra än med respektive Österrike, Sverige och Italien, och tillhör för övrigt tre fullständigt olika språkgrupper. Jag föredrar istället "ny" och "gammal" för att knyta an till den situation de 10 nya länderna befinner sig i.

## Den korta sikten: vägen till EMU

I samband med utvidgningen har det under de senaste åren pågått en intensiv diskussion, både i de gamla och nya EU-länderna, om vilka krav som borde ställas på de nya ländernas ekonomiska politik. Diskussionen har inte gällt inte inträdet i EU, där de viktigaste frågorna redan avklarats, utan nästa steg, euron. Nio av de tio nya länderna har aviserat sin vilja att införa euron så fort som möjligt. För några av dem är det en helt odramatiskt och välkommen övergång. Estland och Litauen har t ex redan, sedan länge s k sedelfonder i euro, där valutan bara ges ut mot en viss i lag fastställd mängd euro, i praktiken en form av "skugg-euro". Sedelfonderna i euro anses ha bidragit till fallande inflation och stabilt investeringsklimat. Deras ekonomier har haft hög flexibilitet i löner och priser, och därmed kunnat hantera situationer där de baltiska länderna avvikit från utvecklingen i euroområdet, samtidigt som statsfinanserna varit i ordning. Att de nu även kan införa själva euron förväntas ge ytterligare fördelar för handeln och för prisjämförelser.

Men för några av de andra nya medlemsländerna kan en alltför skyndsam väg till euron skapa problem. För att få delta i eurozonen måste länderna uppfylla konvergenskriterierna med olika krav på inflation, räntor, växelkurs och på statsfinanserna. Baltstaterna ligger mycket nära dessa krav idag, eller har redan uppfyllt dem. Men de största nya medlemsländerna har större svårigheter.

Ett av kraven för att få införa euron är att växelkursen hålls stabil inom de ramar som satts av växelkursmekanismen ERM2, med maximalt 15 procent växelkursrörelse upp eller ned. De största nya medlemsländer, Polen, Tjeckien och Ungern, har idag flytande växelkurs.

Här finns en mer teoretisk och en mer omedelbar fara för länderna. Det teoretiska problemet har att göra med de tryck som hög tillväxt skapar på ett lands ekonomi och som enligt det s.k. Balassa-Samuelsson-teoremet antingen leder till att växelkursen stiger (nominell appreciering) eller att inflationen blir högre än i omvärlden (real appreciering). Om de nya länderna knyter fast sin växelkurs till euron och samtidigt har högre tillväxt än euroländerna, vilket de bör, då får de enligt teorin högre inflation än euroländerna. Problemet är att ett av konvergenskriterierna för att få införa euron är att inflationen inte får vara mer än 1,5 procentenheter högre än i de tre länder i EU som har lägst inflation. Det ser ut som ett potentiellt moment 22. Växelkursen variation begränsas i två år, samtidigt som inte inflationen får stiga för mycket, men det kommer den göra om tillväxten i de nya länderna är rejält högre än i euroområdet, vilket alla önskar. Jag kallar dock detta ett i huvudsak teoretiskt problem – i praktiken har det nämligen visat sig att inflationen går att hålla rimligt låg trots fast växelkurs och hög tillväxt, så har t ex varit fallet i Baltikum där Litauen t o m haft deflation och hög tillväxt. Inflation påverkas nämligen också av en rad andra variabler (konkurrenstryck, inhemsk tjänstesektors produktivitet, skatter och utländsk efterfrågan). Länder som Irland och Spanien har bevisat att inflationen kan pressas ned inför euroinförandet trots hög tillväxt, åtminstone under de år då konvergenskraven ska utvärderas.

■ Det andra problemet är mer påtagligt. En valutaknytning måste ständigt vara trovärdig för att hålla (till skillnad från t ex en gemensam valuta som är trovärdig eftersom den helt enkelt inte går att ändra). Som vi i Sverige fick erfara i början av 1990-talet kan statsfinanser i mycket dåligt skick urholka trovärdigheten och skapa förväntningar om att politikerna ska släppa på valutaknytningen och devalvera för att klara sig ur krisen. Är förväntningarna tillräckligt starka kan de bli självuppfyllande, som de blev i Sverige 1992. Problemet i flera centraleuropeiska länder är att statsfinanserna försämrats drastiskt i början av 2000-talet. Polen, Tjeckien och Ungern har alla, trots besparingar, fortfarande offentliga underskott över 5 procent av BNP i år. Skulle de knyta sin valuta för att klara konvergenskraven kan de alltså riskera spekulation. Dessutom riskerar de att bli kvar i den prekära sitsen länge, innan de får godkänt för euroinförande; ett annat av kraven för euroinförande är ju just maximalt offentligt underskott på 3 procent. Det värsta scenariot vore därmed att länderna i euforin i samband med EU-inträdet knöt sina valutor på en hög kurs för att snabbt gå vidare till EMU. Sedan skulle problemen med statsfinanserna skapa tryck nedåt på valutan, samtidigt som euroinförandet skulle skjutas allt längre bort i framtiden, just för att kraven på statsfinanserna inte uppfyllades så snabbt som väntat.

Nu tycks risken för ett sådant scenario ha avvärijts. De fyra största nya länderna, med Tjeckien i spetsen, har förklarat att statsfinanserna måste komma i ordning innan processen för att träda in i eurozonen påbörjas. Nya besparingsplaner har lagts för att sanera statsfinanserna så att länderna efter några år kan ta nästa och knyta valutan inför eurointrädet. Det skingrar dock inte alla orosmoln på vägen till euron. Det räcker t ex inte heller att bara spara så att underskottet i en högkonjunktur precis når kravet på 3 procent av BNP. Dels finns i Stabilitetspakten krav på att hålla budgeten åtminstone nära balans över en konjunkturcykel. Men framförallt måste det finnas marginaler i budgeten för att klara situationer när ett land utvecklas svagare än euroområdet i stort (något som poängterades i vår svenska utredning inför euroomröstning, Stabiliseringspolitik i Valutaunionen (SOU 2002:16), och i Riksbankens remissvar på denna). Annars riskerar de nya länderna att hamna i Tyskland eller Frankrikes sits idag, att spara trots att ekonomin i nedgången behövt stimuleras. Därför bör underskottet i högkonjunktur vara betydligt mindre än 3 procent, så att det finns "luft över ribban" när ekonomin ställs på svårare prov i en lågkonjunktur. Överhuvudtaget finns en oro för att trycket att få ordning på statsfinanserna lättar när målet om att införa euron skjuts på framtiden. Framtiden får utvisa om sparplanerna verkligen genomförs som planerat.

### **Den långa sikten: rörlighet och välstånd**

Även om mycket av debatten med nödvändighet ligger på den korta sikten är de viktigaste frågorna de som rör den långa sikten. Å ena sidan, hur ska de nya medlemsländerna varaktigt kunna komma ikapp genomsnittet i EU vad gäller välstånd och produktivitet? Å andra sidan, hur ska vi i de "gamla" EU-länderna kunna dra nytta av det utvidgade EU för att lyfta tillväxten, som i många fall lämnat en hel del i övrigt att önska?

■ Först ett snabbt konstaterande av var vi står idag. Enligt EU:s statistikbyrå Eurostat sträcker sig de åtta nya öst- och centraleuropeiska medlemsländernas köpkraftsjusterade per capita BNP från 77,3 procent av EU-genomsnittet i Slovenien till 42,6 procent i Lettland. De rikare nya medlemsländerna, Slovenien, Tjeckien och Ungern, är i köpkraftstermer närmare snittet i EU än Spanien och Portugal var när de gick med 1986 (Slovenien är i själva verket i nivå med Portugal och Grekland *idag*). Övriga länder befinner sig samtliga strax under den relativa nivå som Portugal hade 1986. Ibland brukar kurvorna för BNP dras ut ända till början av 1990-talet och produktionsfallet efter frigörelsen från kommunismen. De siffrorna är dock på många sätt missvisande. Dels fuskades det hejdlöst med statistiken under diktaturen, vilket gör riktiga data svåra att rekonstruera. Dels innehöll produktionen 1989, vid kommunisttidens slut, en mycket stor andel tung militär materiel och därutöver undermåliga maskiner och konsumtionsvaror som aldrig kom i närheten av vare sig marknadsförsäljning eller marknadsvärdering, merparten sannolikt osäljbara i en marknadsekonomi, många oanvändbara även i en planekonomi. Konvergensen mot EU-snittet har pågått under hela den period från 1992-93 då vi haft pålitligt statistik. BNP har växt snabbare än i EU och snabbare i de fattigaste länderna i gruppen än i de rikare. Det är precis vad vi kan förvänta oss från teorier om internationell ekonomi och långsiktig konvergens i produktivitet och välstånd.

Bakom dessa siffror döljer sig en revolutionerande omställning som får struktur-omvandling i EU-länder att blekna. För varje del av BNP som krympt har en annan del växt, för varje dag som en gammal tung industri slagit igen portarna har tiotals nya småföretag startats. Låt mig ge några exempel: 1991 utgjorde den privata sektorn 10 procent av BNP i Estland, idag är det över 80 procent. Industrin som i Tjeckien 1992 stod för 47 procent av BNP står nu för 38 procent medan tjänster samtidigt ökat från 44 till 58 procent.

Ändå är tillväxten i de nya länderna inte tillräcklig. Irland och de dynamiska asiatiska ekonomierna växte under deras mest intensiva upphämtningsfas 9-10 procent per år. De största av de nya länderna, Polen, Ungern och Tjeckien, växer däremot bara några procentenheter snabbare än genomsnittet för de gamla länderna, ett genomsnitt som dessutom dras ned av den undermåliga utvecklingen i Tyskland, Frankrike och Italien. Därav kan man dra åtminstone två slutsatser: Dels bör Polen, Ungern och Tjeckien, som redan har ganska stora offentliga utgifter för sin inkomstnivå se upp med att hamna i Tysklands, Frankrikes och Italiens situation med höga utgifter, stora underskott och digra reformbehov. Dels behöver både nya och gamla länder en vidare injektion från utvidgningen för sin ekonomiska utveckling.

*Rörlighet för varor* har varit en av de viktigaste faktorerna bakom de nya ländernas tillväxt. I samband med att processen mot EU-inträde inleddes i mitten av 1990-talet slopades de flesta av EU:s handelshinder mot de blivande medlemsländerna genom de s k Europaavtalen. Det ledde till en av de mest dramatiska och minst omskrivna omställningarna i handeln i modern tid – vida mer betydelsefull för flertalet EU-länder än t ex handeln med Kina idag. De blivande medlemsländerna, som tidigare varit bland Europas mest slutna ekonomier förvandla-

des på några få år till Europas allra mest öppna – utrikeshandeln motsvarar mer än 130 procent av BNP i Ungern och Tjeckien, mer än länder i motsvarande storlek inom EU som Österrike och Sverige. EU blev helt dominerande i handeln medan Ryssland och den Sovjetunionen krympte till en relativt sett liten handelspartner. ländernas andel av de gamla EU-ländernas handel ökade snabbt. I Sverige har de åtta nya medlemsländerna varit den handelspartner som hela tiden stadigt ökat från början av 1990-talet, genom Asienkrisen och IT-bubblans kollaps, och som idag utgör 5 procent av Sveriges utrikeshandel, dvs i nivå med Frankrike och mer än dubbelt så stor andel som Kina.

Allt tyder på att trenden kommer att fortsätta och fördjupas. Andelen intermediära varor (komponenter) producerade i de nya medlemsländerna åt västföretag blir allt större i handeln, liksom andelen varor med högre teknologiskt innehåll från de nya länderna.

Rörlighet för varor har gått hand i hand med *rörighet för kapital*. Flera studier av balansen av vinster och kostnader med utvidgningen (t ex från EU-kommissionen och oberoende institutet CEPR) har lyft fram ökade investeringar som en av de viktigaste fördelarna med EU-inträdet. När ett land har fått en tidtabell för EU-inträde vet investerarna att trots politiska och ekonomiska omvälvningar finns en viss grundläggande trygghet i institutionerna. De vet vilka regler som gäller för medlemskap i form av demokrati, marknadsekonomi och EU:s *acquis*, de hittills antagna regler som varje nytt medlemsland tar över. Så har i högsta grad varit fallet med de åtta nya länderna som frigjordes från kommunismen. Mellan 1993 och 2003 investerades över 130 miljarder euro (1150 miljarder kronor eller nästan halva Sveriges nuvarande BNP) i de åtta länderna, stora delar av kapitalet från gamla EU-länder. Investeringarna gick i huvudsak till kapital i industri och till infrastruktur som energi och telekommunikationer.

Ett signifikativt svenskt exempel är Föreningssparbankens och SEB:s tunga investeringar i det baltiska banksystemet. Från 1998 har dessa båda svenska banker förvärvat varsin del av det baltiska banksystemet med ett sammanlagt ägande på nästan 90 procent. Det baltiska banksystemet, som tidigare drabbats av flera bankkriser, har sedan dess växt mycket snabbt med årlig kredittillväxt på 20-30 procent, med ökade möjligheter för både stora och små företag, men även bolån för individer. En rad nya tjänster, inklusive bank på Internet, har införts och fått bred spridning. Konkurrensen har varit relativt hård, med fallande marginaler för vanliga finansiella tjänster och andra utländska banker som successivt försökt ta sig in. Sannolikt har banksystemets snabba utveckling bidragit till den ihållande höga tillväxten i hela Baltikum under 2000-talet.

Investeringsflöden kan också bidra till att stärka komplementariteten mellan industristrukturer i olika delar av Europa. Utlokalisering, outsourcing, av arbetsintensiva led till låglöneländer har den senaste tiden fått klä skott för att sysselsättningen utvecklats svagt i USA. I realiteten antyder siffrorna något annat, att integrationen med de snabbväxande länderna i Latinamerika och Stilla Havsområdet varit en avgörande faktor för USA:s kapacitet att allt snabbare höja produktiviteten och välbördet under 1990- och 2000-talen. En studie från oberoende forskare på institutet NBER i USA, CEPR i Europa och IMF visar att outsourcing till låglö-

■ neländer t o m förstärker sysselsättningsutvecklingen på lång sikt. Konsultfirman McKinsey har beräknat att varje dollar investerad i outsourcing till Indien ger USA en samhällsekonomisk vinst om 1,12-1,14 dollar och 0,33 dollar för Indien. Här erbjuder utvidgningen en likartad möjlighet för EU och Europa. Otoliga exempel finns på hur investeringar i företag i de nya länderna leder till sofistikerade samarbeten med västföretag. Ungern tävlar nu med Irland om att locka till sig monteringen av datorer och Slovakien är på väg att bli en av Europas större biltillverkare medan Estland är underleverantör både till svenska klädfirmor och till Ericsson.

Den kanske allra mest intressanta konsekvensen av EU-medlemskapet är *rörlighet för människor*, eller, som det heter, arbetskraft. En vanlig premis i den diskussionen är att arbetskraft från de nya länderna hotar att invadera arbetsmarknaden i de gamla EU-länderna och att detta är ett problem för de gamla länderna även om det gynnar de nya ländernas invånare. Jag skulle vilja hävda att det snarast är tvärtom: Tyvärr kommer inte tillräckligt många personer från de nya länderna att arbeta i de gamla länderna, vilket är till nackdel för oss, men vilket möjligen gynnar dem.

Låt mig börja med vad de studier som gjorts säger om den potentiella migrationen från de nya länderna. Enligt en rad studier av oberoende akademiker skulle flödet till de gamla länderna *om inget land infört övergångsregler* inte varit större än efter Spaniens och Portugals inträde i EU och motsvarat 40 000-670 000 personer, alltså mindre än 2 promille av befolkningen i de gamla länderna. Skälen till den blygsamma prognosen är dels att flytten är förknippade med kostnader, att samma spelregler gäller på arbetsmarknaden för inflyttade som inhemska löntagare samt sist men inte minst att rörligheten är ganska låg i de nya länderna, av kulturella och bostadsskäl, bland annat. Ett stort problem i länder med mycket hög regional arbetslöshet, som Polen, är att människor inte ens flyttar *inom* landet, trots lediga jobb och löneskillnader på över 50 procent. Trots att sex månader onekligen är en för kort tid för utvärdering har det i svenska media noterats att det till dags dato har inte en enda person från de nya medlemsländerna ansökt om socialbidrag eller annan form av bidrag för uppehälle i Sverige. Att söka jobb eller bidrag i ett annat EU-land är både förknippat med mer byråkrati och regler och är mer kostsamt i fråga om uppehälle och bostad än vad många som inte befunnit sig i den situationen känner till.

Detta är ett problem eftersom arbetskraften från de nya länderna behövs i de gamla. De gamla länderna i EU har för närvarande en mycket ogynnsam demografi, när tidigare breda årskullar går i pension och basen av aktiva som ska försörja dem minskar. Idag i Sverige går det 0,29 personer över 65 på varje person i den aktiva befolkningen, 2030 beräknas denna kvot ökat till 0,42. Motsvarande siffror för Italien och Belgien är ännu mer alarmerande. Ett sätt att minska försörjningsbördan och öka arbetskraften är att försöka återföra arbetslösa, sjukskrivna och förtidspensionerade till arbete. Historiskt sätt har dock det mest pålitliga sättet att stadigt öka arbetskraften varit invandring, vilket t ex är fallet för USA. Erfarenheter och studier visar också att det är de personer med högst kvalifikationer och bäst utbildning som ofta har störst incitament att flytta, dels därför att löneskillnaden är större, dels därför att språkliga och kulturella barriärer är lättare att

■ övervinna för dem. För att förstärka välfärden i de gamla länderna vore alltså ett ökat inflöde av högt kvalificerad arbetskraft från de nya länderna önskvärt. Frågan är om detta inte i motsvarande mån missgynnar de nya länderna. Deras demografi ser något annorlunda ut, försörjningsbördan är lägre idag, men ökar sedan brant och överskrider i flera länder Italiens eller Sverige om 20-30 år. Riskerna finns också att det är just den mest kvalificerade arbetskraften som emigrerar först.

### Möten i en bredare krets

Efter dessa utblickar skulle jag vilja erbjuda en inblick i hur utvidgningen förändrar EU:s funktionssätt. Riksbanken deltar i ett stort antal EU-kommittéer, jag själv sitter t ex med i den Ekonomiska och Finansiella Kommittén (EFK), där statssekreterarna på finansdepartementet och vice riksbankscheferna i EU behandlar ekonomiska frågor. Att vi nu är 25 länder istället för 15 och därför betydligt fler kring bordet innebär naturligtvis förändringar. Å ena sidan finns mindre utrymme för varje land – centralbankerna deltar t ex inte lika ofta i EFK efter utvidgningen och taltiden per person ställer större krav på koncisa och korta inlägg. Å andra sidan har diskussionen vitaliserats av nya länderna som på vissa sätt är mindre traditionsbundna och har nya infallsvinklar, ibland av det enkla skälet att många ledande ekonomiska beslutsfattare i de nya länderna är mycket yngre än deras kollegor i de gamla länderna.

En viktig poäng är att de nya länderna inte bara har att lära av de gamla, utan att de också kan ge oss i de gamla länderna tankeställare. Exempelvis är flera av de forna planekonomierna idag, på några områden, mer anpassade för EMU än dagens EU-länder. Deras löner och priser har varit mer följsamma mot deras ekonomiska utveckling vilket kan vara ett skäl till att t ex baltstaterna kunnat hantera Rysslandskrisen och sammanbrottet av den ryska marknaden med endast ett kortvarigt tillväxttapp. Deras flexibla löner och priser gör dem därmed ovanligt väl lämpade för en valutaunion som EMU. Samtidigt har dessa länder inte skyggat för reformer som många ledande EU-länder ännu inte förmått åstadkomma. Estland, Lettland, Litauen, Ungern och Polen, har t ex genomfört genomgripande reformer av pensionssystemet så att det nu liknar den svenska modellen med delvis fonderade medel. På just dessa områden är det snarare EU som har att lära av kandidatländerna än tvärtom.

Det är som påven Johannes Paulus sagt, att äntligen kan "Europa andas med båda lungorna". De nya länderna berikar EU, inte bara ekonomiskt utan även idémässigt, och självklart även kulturellt och mänskligt. Utvidgningen sätter EU i rörelse, inte bara handeln och investeringarna, utan även institutionerna och idéerna.