

LE ECONOMIE DEL CENTRO-EST EUROPA DI FRONTE ALL'EURO: ALLARGAMENTO, DIVARI DI SVILUPPO E COMPETITIVITÀ

Stefano Manzocchi *

La nascita dell'euro pone nuove sfide per la politica economica nei paesi associati del Centro-Est Europa (CEE), oltre a quelle connesse con l'allargamento dell'Unione Europea (UE) e la partecipazione al Mercato Interno. Infatti, i policy-maker nei paesi CEE dovranno confrontarsi non solo con un processo di allargamento a due stadi, che come vedremo comporta il rischio di un approfondimento dei divari tra paesi in e paesi out, ma dovranno anche impostare una strategia di medio periodo per quanto concerne il tasso di cambio con la moneta unica. Vi sono molti trade-off impliciti in queste dinamiche, con esiti differenti per i diversi paesi CEE a seconda delle opzioni prescelte. In questa scheda ne presentiamo alcuni, che riguardano il processo di allargamento a due stadi, i divari di sviluppo e la competitività dei paesi CEE sui mercati internazionali.

Allargamento e divari di sviluppo in Europa centro-orientale

L'allargamento ad Est rischia di aumentare i divari di sviluppo tra i paesi ammessi al primo round di negoziati (Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Slovenia ed Estonia, più Cipro che qui trascuriamo) ed i paesi out (ovvero esclusi dal primo round: Bulgaria, Romania, Slovacchia, Lituania e Lettonia). Si rischia in altri termini di approfondire le divergenze all'interno del gruppo dei Paesi associati, a scapito di quelli che sono più indietro nel percorso di trasformazione dell'economia (si pensi che, secondo l'ultimo Transition Report della BERS, mentre Polonia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria hanno superato o quasi raggiunto nel 1998 il prodotto interno lordo del 1989, la Bulgaria è al 70% e la Romania all'80% del livello del 1989).

Questa possibilità emerge se si considera il tema dell'allargamento da diverse prospettive analitiche e di politica economica. In primo luogo, i modelli recenti di geografia economica e localizzazione industriale suggeriscono che sebbene anche i paesi out possano beneficiare di una estensione della UE, la loro posizione relativa rispetto ai paesi in peggiora. Le condizioni che consentono anche ai paesi out di beneficiare dell'allargamento sono innanzi tutto, che il tasso di crescita dell'area UE aumenti sensibilmente a seguito dei guadagni di efficienza dovuti all'accresciuta dimensione dell'area, in secondo luogo che i costi del commercio tra paesi out e area UE si mantengano sufficientemente bassi. Tuttavia, anche se queste condizioni sussistono, il divario di sviluppo tra paesi in e paesi out tende ad aumentare poichè i nuovi paesi membri divengono poli di attrazione di attività industriali anche a scapito dei paesi esclusi.¹ Questo ha chiare implicazioni di politica economica per la UE: per evitare che i divari crescano, si dovrebbe concedere agli outsider CEE un accesso ancor più preferenziale al Mercato Interno per favorire la localizzazione produttiva e le esportazioni di quei paesi.

A conclusioni analoghe si giunge qualora si considerino i modelli di specializzazione dei paesi CEE: anche in questo caso, l'evidenza empirica suggerisce che l'esclusione stessa dal primo round di allargamento può comportare perdite in termini di commercio e investimenti diretti, che richiedono quindi più sostegno da parte della UE. Il motivo principale è che i paesi del centro-est Europa commerciano in gran parte con la UE (e tra di loro), e mostrano una struttura simile dei vantaggi comparati: in realtà, i modelli di specializzazione dei paesi associati sono molto più vicini

* Università di Perugia

¹ Per un'analisi teorica su questi temi, si veda: Manzocchi S. e Ottaviano G.I.P., Outsiders in economic integration: the case of a transition economy, mimeo, 1999.

tra loro di quanto non lo siano, ad esempio, rispetto a quelli dei paesi membri dell'area del Mediterraneo (il cosiddetto Club-Med: si veda la tavola 1). Si può ritenere, quindi, che l'ingresso di alcuni soltanto tra i paesi associati del CEE provocherebbe forti tensioni competitive non tanto nelle industrie dei paesi membri del Mediterraneo, ma soprattutto nei paesi out del centro-est Europa. Con strutture dell'export tanto simili, anche piccoli vantaggi connessi all'ingresso nell'UE (si pensi alla abolizione delle procedure antidumping, alla semplificazione delle pratiche doganali o alla certificazione degli standard tecnici) possono alterare i margini di competitività a vantaggio dei paesi in e a svantaggio degli out.

PERCENTUALE DELLE ESPORTAZIONI IN CUI ENTRAMBI I PAESI HANNO UN VANTAGGIO COMPARATO NEL COMMERCIO CON L'UE

(dati 1996, indice di vantaggio comparato verso la UE calcolato su 1.244 prodotti, 4-digit)

	Bulgaria	Rep. Ceca	Slovacchia	Ungheria	Polonia	Romania
Italia	23,9	34,0	28,8	26,0	21,4	23,8
Grecia	39,5	17,7	26,4	40,0	23,2	33,6
Portogallo	37,8	31,3	46,9	42,6	33,1	41,2
Spagna	11,5	16,5	33,1	17,5	13,7	11,3
Bulgaria	--	46,8	48,7	51,4	55,7	57,1
Rep. Ceca	30,8	--	44,1	44,3	43,8	35,5
Slovacchia	36,2	55,0	--	48,2	43,1	49,6
Ungheria	30,1	41,3	36,7	--	40,5	33,9
Polonia	42,5	56,7	45,0	49,0	--	51,9
Romania	65,2	61,0	75,8	68,0	71,2	--
Slovenia	27,5	49,2	57,6	45,5	38,7	40,2
Estonia	46,4	59,0	61,0	63,9	52,6	41,8

Fonte: elaborazioni su dati CEPS.

Le percentuali non sono simmetriche perchè paesi diversi hanno vantaggi comparati in proporzioni diverse delle loro esportazioni verso l'UE.

Tavola 1

Se quindi l'allargamento ad Est procederà in due (o più) fasi, come previsto, sarà necessario che la UE sostenga il processo di transizione e di catching-up nei paesi out, per evitare che si approfondiscano i divari di sviluppo in Europa dell'Est con possibili ripercussioni negative sulla stabilità sociopolitica dell'area. In relazione a questo, le stime di bilancio presentate dalla Commissione UE nell'Agenda 2000 non colgono la dimensione del problema. Per quanto riguarda la spesa per la politica agricola ed i Fondi strutturali e di coesione, nel complesso e per ciò che concerne i paesi CEE, l'Agenda 2000 suggerisce le cifre ripresentate qui nella tavola 2. Mentre le poste di bilancio potrebbero essere ragionevoli per i paesi ammessi al primo round,² la fallacia dell'approccio perseguito nell'Agenda 2000 sembra consistere soprattutto nel destinare fondi insufficienti per i paesi out. Infatti, secondo le cifre proposte dalla Commissione, nel 2006 un abitante dei paesi out avrà ricevuto in media 23 euro dalla UE contro i 170 di un abitante dei paesi in: se una tendenza di questo tipo si realizzasse, il bilancio comunitario non contribuirebbe ad attenuare i divari di sviluppo in Europa centro-orientale.

² Tali cifre si collocano nella parte inferiore dell'intervallo stimato, ad esempio, da Baldwin R., Francois J. e Portes R., "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe", Economic Policy, 24, April 1997.

IL BILANCIO COMUNITARIO SECONDO L'AGENDA 2000
(miliardi di ECU, a prezzi 1997)

Categoria	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Spese totali	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	105,9	112,0	114,5
di cui:								
Destinate ai paesi in del CEE	0,0	0,0	0,0	5,8	8,2	10,8	13,3	15,7
Destinate ai paesi out del CEE	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fonte: Agenda 2000.

Tavola 2

È confortante a questo proposito notare come, già dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, si sia affermata a livello governativo una linea che prevede sia un sostegno forte, finanziario e politico, ai paesi inizialmente esclusi sia il principio dell'upgrading (la posizione chi è stato escluso si può rivedere nel senso dell'ammissione ai negoziati). In ogni caso, l'allargamento pone com'è noto problemi di funzionamento istituzionale e di riforma economica per la UE, i quali devono essere affrontati in tempo ed efficacemente. La soluzione di quelli istituzionali, che riguardano tra l'altro la struttura della Commissione, il sistema di ponderazione dei voti e la clausola di unanimità, è stata ampiamente rimandata in occasione della sigla del Trattato di Amsterdam. Tra quelli economici, ricordiamo soltanto quello di una nuova architettura delle politiche strutturali e di coesione che si rende inevitabile in coincidenza dell'allargamento. Si può infatti dimostrare che trasferimenti di tipo strutturale per i soli 5 Paesi associati ammessi ai negoziati di prima fase che siano compatibili con i saldi complessivi di bilancio annunciati nell'Agenda 2000, e sostanzialmente confermati al vertice di Berlino nel marzo scorso, richiedono una ridefinizione dei criteri per l'Obiettivo 1 dei Fondi strutturali tale da innalzare dal 75 all'80% del reddito medio pro-capite UE la soglia massima di eleggibilità. In questo caso, molte regioni occidentali e l'intera Irlanda (oggi il maggiore beneficiario dei fondi strutturali su base pro-capite) sarebbero progressivamente tagliate fuori dall'Obiettivo 1, con le immaginabili resistenze politiche.³

Le economie dell'Europa centro-orientale di fronte all'euro: tassi di cambio reali e competitività

In linea di principio, l'accesso dei nuovi membri dell'Europa centro-orientale comporta, secondo le risoluzioni del Consiglio Europeo di Copenhagen del giugno 1993, l'adesione a tutti gli aspetti dell'acquis communautaire ivi inclusa l'unione monetaria (la clausola di opt-out è stata esplicitamente concessa soltanto a Regno Unito, Svezia e Danimarca). Anche se è possibile immaginare che ai nuovi membri venga concesso un periodo di transizione, occorre quindi porsi la questione della desiderabilità e praticabilità dell'adozione dell'euro, oppure di un meccanismo di cambi fluttuanti attorno ad una parità rispetto all'euro (il cosiddetto SME-2), da parte dei paesi associati del CEE.

La desiderabilità e fattibilità dell'adesione dei paesi CEE all'Unione Monetaria Europea nel lungo termine è strettamente connessa con lo sviluppo delle loro relazioni commerciali e finanziarie con l'UE: secondo la prospettiva dell'endogeneità delle aree valutarie ottimali, infatti, l'integrazione commerciale e valutaria è un processo che in

³ Martin R. e Mortensen J., "Economic and social cohesion and EU enlargement", CEPS Review, n.5, 1998.

larga parte si autoalimenta, poiché la probabilità di shock idiosincratichi diminuisce e la mobilità dei fattori aumenta con il procedere dell'integrazione stessa.⁴ Più complesse appaiono le prospettive di introdurre l'euro nelle economie CEE nel breve o medio termine. Da una parte, infatti, vanno compiuti i passaggi richiesti dal Trattato di Amsterdam in termini di liberalizzazione completa dei movimenti di capitali e di regole fiscali, che non sono affatto scontati ed indolori nel breve termine anche per i paesi CEE più avanti nel processo di transizione.⁵ In secondo luogo, un'ampia flessibilità del tasso di cambio potrebbe rivelarsi irrinunciabile per le economie CEE nel medio termine.

Gli indicatori dei cambi reali effettivi e di equilibrio (espressi in termini di salario in dollari) suggeriscono che, nel 1995-96, la distanza tra tassi di cambio correnti e di equilibrio era maggiore per i paesi out che non per i paesi in, con l'eccezione dell'Estonia (si veda la tavola 3). Questo potrebbe suggerire che il misalignment è minore per i paesi in, che quindi fissare una parità con l'euro ai tassi correnti potrebbe essere meno rischioso per le economie ammesse al primo round di allargamento. Come si sostiene in numerosi studi, tuttavia, il processo di transizione comporta intrinsecamente un movimento del tasso di cambio reale di equilibrio. Secondo questi studi, infatti, la tendenza ad un apprezzamento del cambio di equilibrio è coerente con l'accumulazione di capitale fisico e umano nei paesi in transizione, mentre l'apprezzamento del cambio reale dipende sia da quello del cambio di equilibrio che dalla iniziale iper-svalutazione del 1990-91, dovuta ad un eccesso di domanda di attività finanziarie estere.⁶ Come sostengono altri studi, mentre un apprezzamento del tasso di cambio reale può consentire di ridurre il peso del settore produttivo pubblico, che essendo inefficiente non è in grado di sostenere la concorrenza del settore privato in presenza di salari reali crescenti, una rivalutazione eccessiva può spiazzare il settore manifatturiero nel suo complesso, causando una perdita generalizzata di competitività rispetto alle merci estere.⁷

Quindi una rivalutazione eccessiva può ridurre la competitività anche nel settore privato esposto alla concorrenza, e spostare l'occupazione nel settore dei servizi secondo una dinamica non sostenibile nel lungo periodo.

DISTANZA TRA SALARI IN DOLLARI EFFETTIVI E DI EQUILIBRIO NEI PAESI CEE

Paese	Salario corrente meno salario di equilibrio in dollari, 1990 (a)	Salario corrente meno salario di equilibrio in dollari, 1995-96 (b)
Bulgaria	-49	-244
Cecoslovacchia	-103	n.d.
Repubblica Ceca	n.d.	-131
Repubblica Slovacca	n.d.	-191
Ungheria	2	-91
Polonia	-76	-109
Romania	-98	-114
Slovenia	161	n.d.
Estonia	n.d.	-151

(a) Halpern e Wyplosz, 1997, citato (p.448).

(b) Krajnyak e Zettelmeyer, 1997, citato (p.44).

Tavola 3

⁴ Si veda Frankel J. e Rose A., *The endogeneity of the Optimum Currency Area criteria*, NBER working paper n.5700, Cambridge MA, 1996; Paci R. e Rovelli R., *Do trade and technology reduce asymmetries? Evidence from manufacturing industries in the EU*, Collana di economia applicata n.17, Università di Bologna, 1997.

⁵ Kopits G., *Implications of EMU for exchange rate policy in Central and Eastern Europe*, IMF working paper n.99/9, Washington DC, 1999.

⁶ Si veda, ad esempio, Halpern L. e Wyplosz C., *Equilibrium exchange rates in transition economies*, IMF Staff Papers, vol. 44, 1997; Krajnyak K. e Zettelmeyer J., *Competitiveness in transition economies: what scope for real appreciation?*, IMF Working Paper n. 97/149, Washington DC, 1997.

⁷ Grafe C. e Wyplosz C., *The real exchange rate in transition economies*, CEPR Discussion Paper 1773, London: Center for Economic Policy Research, 1997.

Quindi, se è vero che i paesi in sembrano prossimi ai loro tassi di cambio di equilibrio, da una parte tali tassi non costituiscono necessariamente un riferimento rilevante per il medio periodo; dall'altra, lo spazio per una rivalutazione del cambio reale in linea con i fondamentali è più ridotto nei paesi in che nei paesi out, mentre ai tassi di cambio correnti il rischio di perdita di competitività a seguito di un aumento dei salari o di una ridotta dinamica della produttività nel settore esposto alla concorrenza internazionale, appare più elevato nei paesi in. Queste considerazioni suggeriscono un approccio morbido alla questione dell'ingresso nell'Unione Monetaria Europa da parte dei paesi CEE: nel corso del processo di transizione, conservare una sostanziale flessibilità del cambio, che consenta sia di accomodare le tendenze del tasso di cambio di equilibrio, sia di compensare eventuali perdite di competitività del settore esposto alla concorrenza internazionale, appare di vitale importanza anche per i paesi in.