



Instituties in kandidaat-lidstaten

Auteur(s):

Gujiaux, K.,

Doornbosch, R.A.

*De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën. R.A.Doornbosch@minfin.nl***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4377, pagina 703, 4 oktober 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

eu-uitbreiding

Welke potentiële toetreders tot de Europese Unie zijn gereed om toegelaten te worden en wat moet er na de toetreding nog gebeuren?

Tijdens de Europese Raad van Brussel op 24 en 25 oktober aanstaande beslist de Europese Unie welke landen klaar zijn om toe te treden als de toetredingsonderhandelingen succesvol kunnen worden afgerond. Een kandidaat mag pas toetreden tot de eu wanneer deze aan de zogenaamde Kopenhagen-criteria voldoet ¹. De Europese Raad concludeerde in december 2001 dat het voor maximaal tien kandidaten mogelijk haalbaar was om in oktober 2002 klaar te zijn voor toetreding in 2004: het 'big bang'-scenario. In dit artikel bezien we welke landen nu aan de criteria voldoen. We kijken daarbij niet alleen naar de economische situatie van de kandidaat-lidstaten maar ook naar hun instituties ².

Een lidmaatschapsexplosie?

Een belangrijk referentiepunt voor de beoordeling van het economische deel van de Kopenhagen-criteria is het jaarlijkse voortgangsverslag van de Europese Commissie ³. De Commissie concludeert in haar rapport van november 2001 dat met uitzondering van Bulgarije en Roemenië alle kandidaat-lidstaten een functionerende markteconomie hebben. Dit houdt in dat prijzen en markten zijn geliberaliseerd en de economie is gestabiliseerd. Tegelijk concludeert de Commissie dat de landen nog onvoldoende concurrentiepotentieel hebben.

Tsjechië, Slovenië, Letland, Litouwen, Slowakije, Hongarije, Polen en Estland kunnen volgens de Commissie eind 2002 voldoen aan het economische Kopenhagen-

criterium, mits ze de huidige hervormingsplannen doorzetten.

De economische situatie

De economieën in de kandidaat-lidstaten hebben in de afgelopen jaren een revolutie doorgemaakt: de transitie van een centraal geleide planeconomie naar een vrijemarkteconomie. Om een indruk te geven van de voortgang van dit proces kijken we

achtereenvolgens naar de macro-economische stabiliteit, de economische structuur en de mate van inkomensconvergentie met de eu.

Na een aanvankelijke implosie van de productie tonen de meeste kandidaat-lidstaten sinds midden jaren negentig, met een terugval tijdens de Azië-crisis, relatief hoge groeicijfers. De huidige groeivertraging in de wereldeconomie heeft slechts een beperkt effect op de kandidaat-lidstaten als gevolg van een sterke binnenlandse vraag en hoge investeringen vanuit het buitenland. Een uitzondering vormt op dit moment Polen, waar sprake is van een dalende trend in de groei van de binnenlandse vraag.

Prijzen

In het begin van het transitieproces is snel vooruitgang geboekt op het gebied van liberalisatie van prijzen. De voor transitielanden kenmerkende hoge inflatie is in veel landen inmiddels onder controle. Met name Letland, Litouwen, Tsjechië en Polen hebben hierbij grote vooruitgang geboekt. De inflatie varieerde in 1994 nog van 122 procent in Bulgarije tot tien procent in Tsjechië. In Roemenië lag de inflatie in 2001 echter nog steeds op een extreem hoog niveau van 34,5 procent. Prijsliberalisatie is ondanks de grote voortgang nog niet volledig. Zo wordt de prijs van verschillende nuts-

goederen om politieke en maatschappelijke redenen nog kunstmatig laag gehouden. Gereguleerde prijzen maken gemiddeld nog zo'n twintig procent van de consumentenprijsindex uit. In Slovenië is dit zelfs dertig procent.

Openbare financiën

In de meeste landen is sprake van houdbare overheidsfinanciën. In Tsjechië en Polen (en in mindere mate in Slowakije) dreigen de

begrotingstekorten echter uit de hand te lopen. Dit is vooral het gevolg van hoge herstructureringskosten van voormalige staatsdeelnemingen, een gebrekkige uitgavenbeheersing en een relatief genereuze sociale zekerheid. Gegeven de toetredingsgerelateerde

uitgaven ten behoeve van bijvoorbeeld de infrastructuur, cofinanciering van eu-fondsen en de opvang van de gevolgen van de vergrijzing is dit zorgelijk.

Werkloosheid

Voor de werkgelegenheidssituatie in Polen, Slowakije, Bulgarije en Roemenië baart zorgen. Het werkloosheidspercentage bevindt zich in de eerste drie landen op een hoog niveau van bijna twintig procent. Voorts lijkt in Roemenië sprake van een grote verborgen werkloosheid in de landbouwsector, waar maar liefst 42 procent van de beroepsbevolking nog steeds actief is. Herstructurering zal hier gepaard gaan met een grote arbeidsuitstroom.

Handel

Met het opheffen van formele handelsbelemmeringen, aangestuurd door de begin jaren negentig ondertekende Europa-akkoorden, is de handelsintegratie tussen de eu en bijna alle kandidaat-lidstaten sterk toegenomen. In 2000 liep het aandeel van de eu in de uitvoer van de kandidaten uiteen van 51 procent voor Bulgarije tot 77 procent voor Estland. Ook voor de eu is het handelsbelang van de landen in kwestie sterk toegenomen: na de vs zijn de kandidaat-lidstaten tezamen met twaalf procent van de totale externe eu-invoer de belangrijkste handelspartner. De handelsintegratie is eveneens toegenomen door de stijging van buitenlandse investeringen ('foreign direct investment'; vaak afgekort tot fdi) vanuit de eu.

Inkomen

Uit [tabel 2](#) blijkt dat de inkomensverschillen tussen de bewuste landen groot zijn. Koploper Slovenië heeft een inkomen per hoofd van de bevolking dat ongeveer gelijk is aan het bbp per hoofd in Griekenland en Portugal in 2001. Bulgarije en Roemenië zijn echter veel minder welvarend. In het algemeen kan men op basis van de voortgang in de inkomensconvergentie tussen 1995 en 2001 verwachten dat het inhaalproces nog wel enige decennia in beslag zal nemen. Ondanks de goede economische prestaties en de bereikte macro-economische stabilisatie van de afgelopen jaren vormt het vergroten van het groeipotentieel daarom één van de belangrijkste uitdagingen.

Tabel 2
Tabel 2. Openheid, exportgroei en inkomens-convergentie

	handel met eu (% totale handel)		groei reële exporta		bbp 1995b	bbp 2001b	
	export		import				
	1995	2000	1995	2000			
Bulgarije	38	51	37	44	5,7	25	26
Tsjechië	61	69	61	62	12,1	62	60
Estland	57	77	67	63	8,9	30	40
Hongarije	63	75	62	58	18,3	45	53
Letland	44	65	50	52	4,9	24	30
Litouwen	36	48	37	43	4,0	27	32
Polen	70	70	65	61	12,5	36	38
Roemenië	54	64	51	57	9,5	32	26
Slowakije	37	59	35	48	12,4	46	47
Slovenië	67	64	69	68	7,5	64	70

- a. Jaarlijkse procentuele groei in de periode 1998-2001.
b. Bij koopkrachtpariteit, als percentage van het eu-gemiddelde.
Bron: Europese Commissie, ecb.

Institutionele ontwikkeling

Institutionele hervormingen spelen een belangrijke voorwaardenscheppende rol bij het efficiënt functioneren van de interne markt en het vergroten van het groeipotentieel. Om een goed beeld te krijgen van de voortgang hierbij maken we gebruik van gekwantificeerde indicatoren, samengesteld uit verschillende bronnen [4](#).

De indicatoren worden gemeten op de door de ebrd in haar jaarlijkse transitierapporten gehanteerde schaal van 1 tot 4+ (= 4,3), waarbij 4+ staat voor de standaard in een geïndustrialiseerde markteconomie. De gebruikte imf- en vn-indicatoren hebben we op deze schaal herberekend. Een groot voordeel van het gebruik van kwantitatieve indicatoren is de grotere transparantie, hoewel de samenstelling en kwantificering van de indicatoren subjectief blijft.

De kolom 'herstructurering ondernemingen' in [tabel 3](#) is samengesteld uit indicatoren voor het mededingingsbeleid, de mate van subsidiëring door de overheid, de bedrijfsvoering, corporate governance en de kwaliteit en afdwingbaarheid van onder andere ondernemings- en faillissementsrecht. De kolom 'rechtsorde' is samengesteld uit indicatoren voor de mate van democratisering, de mate waarin eerlijke en voorspelbare regels ten grondslag liggen aan economische en sociale beslissingen en van de corruptie in bedrijfsleven en overheid. De kolom 'financiële sector' is samengesteld uit indicatoren voor het concurrentieniveau, de soliditeit, de wet- en regelgeving, de productdiversiteit en het toezicht op de financiële sector. De kolom 'bestuurlijke kwaliteit' is samen-gesteld uit indicatoren voor de democratische legitimiteit van de overheid en de kwaliteit en integriteit van ambtenarenapparaat en publieke

Tabel 3**Tabel 3. Structurele en institutionele kwaliteit**

	herstructu- rering bedrijven	rechts- orde	financiële sector	bestuur- lijke kwaliteit	totaal (gemid- delde)
Hongarije	3,3	3,4	3,8	3,4	3,5
Slovenië	3,0	3,7	3,2	3,3	3,3
Polen	3,2	3,0	3,4	3,3	3,2
Estland	3,3	3,0	3,5	2,9	3,1
Tsjechië	3,1	2,9	3,2	3,2	3,1
Litouwen	2,9	2,3	3,1	2,8	2,8
Slowakije	2,9	2,3	2,9	2,4	2,6
Letland	2,8	2,2	2,9	2,3	2,5
Bulgarije	2,7	1,8	2,7	2,0	2,3
Roemenië	2,5	1,7	2,7	1,7	2,1

Schaalverdeling (ebrd): 1 (minimaal) tot 4,3 (westerse markteconomie).

Bron: imf, World economic outlook, 2001 (kolommen 1 en 2); en Verenigde Naties, Economic survey of Europe, nr. 2, 2001 (kolommen 3 en 4); ebrd, Transitierapport, Londen, 2001; eigen berekeningen.

Herstructurering

In alle kandidaat-lidstaten is enorme voortgang bereikt in de moeizame herstructurering van plan- naar markteconomieën. Voor een vitale markteconomie is echter een langdurige rationalisering van de bedrijfsvoering en herstructurering van ondernemingen nodig via product- en procesinnovaties, het toetreden van nieuwe bedrijven, fusies en overnames en bedrijfssplitsingen. Daarbij vergen vooral het mededingingsbeleid en de corporate governance in veel landen nog de nodige aandacht.

Rechtsorde

In het bijzonder het eigendoms-, mededingings-, contract- en faillissementsrecht is essentieel voor een vrije markteconomie en moet van de grond af worden opgebouwd. Het investeringsklimaat en het internationale concurrentievermogen zijn in grote mate afhankelijk van een eerlijke rechtsspraak en de afdwingbaarheid van wet- en regelgeving. Van de potentiële 'big bang' landen scoren vooral Litouwen, Slowakije en Letland op deze punten nog onvoldoende.

De financiële sector

In alle kandidaat-lidstaten lijkt het financiële systeem op dit moment te zijn gestabiliseerd. De financiële intermediaatie bevindt zich echter nog op een laag niveau. Dit geldt vooral voor Litouwen, Bulgarije en Roemenië, waar de kredietverlening aan de particuliere sector minder dan vijftien procent van het bbp bedraagt. In het bijzonder het midden- en klein-bedrijf wordt hierdoor getroffen. Positief is dat een groot gedeelte van het bankwezen zich in buitenlandse handen bevindt. Dat leidt tot overdracht van kennis en technologie. Het toezicht op de financiële sector is op papier goed geregeld, maar de uitvoering schiet volgens de Commissie, het imf en de Wereldbank als gevolg van een gebrek aan ervaring en kennis vaak nog tekort. Uit de tabel blijkt dat Hongarije, Estland en Polen de meest ontwikkelde financiële sector hebben. De financiële sector in Tsjechië is nog niet helemaal van de crisis in 1997 hersteld. Slowakije, Letland, Bulgarije en Roemenië scoren nog onder de maat.

Bestuurlijke kwaliteit

Tenslotte hebben we gekeken naar de bestuurlijke capaciteit en in welke mate er sprake is van een betrouwbare en efficiënte overheid. Alleen Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië behalen op de onderzochte factoren een redelijke score. Niettemin schieten ook deze landen nog tekort. Een indicatie hiervoor is de onderuitputting van de Europese subsidiegelden bestemd voor de kandidaat-lidstaten. In 2001 werd van deze subsidiegelden slechts twintig procent besteed. Landen als Slowakije, Letland, Bulgarije en Roemenië zijn nog ver verwijderd van het niveau van bestuurlijk vermogen dat gebruikelijk is in een westerse economie. Problematisch is vooral fraude, het gebrek aan goed opgeleid personeel en de lage salariering in de publieke sector.

Instituten en groei

Het vooruitzicht van toetreding heeft het hervormingsproces in de kandidaat-lidstaten onmiskenbaar extra vaart gegeven en vormt een belangrijk beleidsanker voor het creëren van draagvlak voor pijnlijke hervormingen. Structurele en institutionele hervormingen bevorderen op hun beurt de economische groei⁵. De positieve relatie tussen beide blijkt duidelijk uit de grafiek, waarin het inkomensniveau in 2000 is afgezet tegen de door ons samengestelde indicator voor de institutionele en structurele kwaliteit in de individuele kandidaten. Ook wanneer we de groei in het bbp per capita van 1995 tot en met 2000 tegen onze indicator afzetten, krijgen we een positief verband. Overigens kan niet worden uitgesloten dat een grotere welvaart op haar beurt bijdraagt aan kwalitatief goede instituties. We gaan er daarom vanuit dat er sprake is van een wederzijds versterkend proces. De analyse onderstreept het belang van de door de Unie gestelde economische voorwaarden.

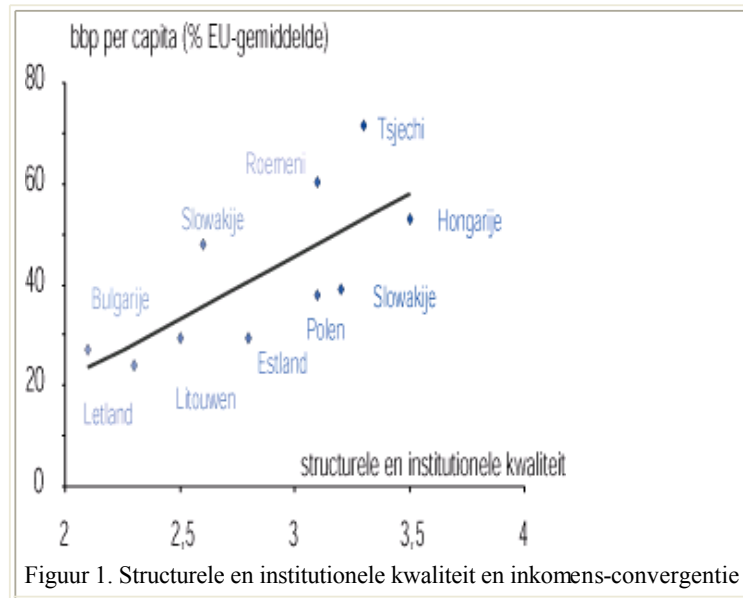
Conclusie

Hongarije, Slovenië, Estland en Tsjechië liepen in 2001 voorop. Polen behoort zeker tot de koplopers maar het hervormingsproces lijkt tot stilstand te zijn gekomen. Litouwen, Slowakije en Letland scoren op alle onderdelen het minst goed. Zij moeten daarom dit jaar belangrijke voortgang hebben geboekt om een positieve beslissing te rechtvaardigen. Gezien de grote verschillen tussen de kandidaten is het belangrijk dat de beslissing op basis van individuele prestaties genomen wordt.

Cruciaal is daarbij het voortgangsverslag van de Europese Commissie dat op 9 oktober aanstaande wordt gepubliceerd.

Het transitieproces is niet zonder meer afgerond met feitelijke toetreding. Bij toetreding moet daarom een duidelijke hervormingsagenda voor de toekomst worden vastgesteld. De tucht van de markt, beleidsconcurrentie en economische beleidscoördinatie in de eu moeten de plaats van de economische Kopenhagen-criteria overnemen.

figuur 1



tabel 1

Tabel 1
Tabel 1. Kerncijfers in 2001

	Reële Groei Bbp	infla- tie	begro- tings- saldoa	schuld (% bbp)	werk- loos- heidb	lopende reke- ninga	fdic (% bbp)
Bulgarije	4,3	7,5	1,8	80,6	18,3	-6,9	7,1
Tsjechië	3,6	4,7	-5,5	17,3	8,9	-4,7	8,8
Estland	5,4	5,9	0,2	5,3	12,7	-6,5	8,1
Hongarije	3,8	9,2	-4,3	58,2	5,8	-2,2	2,9
Letland	7,6	2,5	-1,7	13,0	12,9	-10,2	5,7
Litouwen	5,9	1,3	-1,7	28,3	12,3	-4,9	3,3
Polen	1,1	5,5	-5,6	40,9	18,2	-4,0	5,2
Roemenië	5,3	34,5	-3,3	31,6	6,4	-5,9	2,9
Slowakije	3,3	7,3	-5,5	32,8	19,2	-8,8	10,0
Slovenië	3,0	8,4	-1,3	25,8	6,4	0,0	0,7
moe-10	3,1	10,6	-4,5	33,4	12,8	-4,3	5,5

a. Percentage bbp.
b. Als percentave van de beroepsbevolking.
c. Foreign direct investments; buitenlandse investeringen.
Bron: Europese Commissie, Economic Forecast for the candidate countries,
9 april 2002: http://europa.eu.int/comm/economy_finance;*2000.

1 Kort samengevat luiden de Kopenhagen-criteria als volgt: stabiele politieke en constitutionele instituties (democratie, rechtshandhaving, mensenrechten); een functionerende markteconomie, en het vermogen om de concurrentiedruk en marktkrachten in de Unie te weerstaan; alsmede het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, vervat in het acquis communautaire, inclusief de politieke en economische doelen van de Unie (Europese Raad te Kopenhagen, 1993).

2 We beperken ons in dit artikel tot kandidaat-lidstaten in het transitieproces van een centraal geleid systeem naar een markteconomie, te weten Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. De andere twee kandidaten waarmee de EU onderhandelt, Cyprus en Malta, laten we buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor Turkije, waarmee de

onderhandelingen nog niet zijn gestart.

3 Deze rapporten zijn te vinden op de website van de Europese Commissie:

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>

4 IMF, World economic outlook, april 2001; Verenigde Naties, Economic survey of Europe, 2001, nr. 2; en EBRD, Transitierapport, Londen, 2001.

5 Zie S. Fisher en R. Sahay, The transition economies after ten years, werkdocument nr. 7664, National Bureau of Economic Research, Cambridge, april 2000.