



Oostwaartse uitbreiding van de EU

Auteur(s):

Knot, K.H.W.

De auteur is werkzaam bij De Nederlandsche Bank. Met dank aan Annemarie Sipkes.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4114, pagina 571, 16 juli 1997

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

Oostwaartse uitbreiding van de EU

Auteur(s)

Knot, K.H.W.

De auteur is werkzaam bij De Nederlandsche Bank. Met dank aan Annemarie Sipkes.

Uitgave

ESB

Verschenen in

970716

82

4114

571

Rubriek

Uit de vakliteratuur

Trefwoord

EU en EMU; Uit de vakliteratuur

Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam is uiteindelijk besloten de discussie over de stemverhoudingen binnen de Europese Unie en de omvang van de Europese Commissie uit te stellen tot 2005. Dit is een ietwat teleurstellend signaal in de richting van de nieuwe Oost-Europese democratieën, omdat de door hen zo vurig gewenste toetreding tot de Unie pas mogelijk zal zijn nadat de huidige lidstaten deze heikele kwestie hebben geregeld.

De Oost-Europese haast staat in schril contrast met de afwachtende houding van de EU-landen zelf. Doorgaans wordt de opstelling van de huidige lidstaten teruggevoerd op de angst voor de consequenties van de uitbreiding voor de EU-begroting, waarvoor zij diep in de buidel zouden moeten tasten. Een recente studie van Baldwin, Francois en Portes laat evenwel zien dat deze vrees ongegrond is, doordat de additionele afdrachten aan 'Brussel', grosso modo worden gecompenseerd door de toegenomen handelsstromen ¹.

Toetreding tot de Europese Unie vergroot de afzetmogelijkheden voor zowel Oost- als West-Europese exporteurs omdat alle onderlinge handelsrestricties worden geëlimineerd. Op basis van een zogeheten gecalibreerd algemeen evenwichtsmodel laten de auteurs zien dat uitbreiding van de EU leidt tot een permanent hoger reëel inkomen van 1,5% bij de nieuwe toetreders (Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije, Slovenië, Bulgarije en Roemenië) en 0,2% bij de huidige lidstaten. Een dergelijke verdeling van de baten mag geen verwondering wekken, gelet op het feit dat de EU als afzetgebied vele malen belangrijker is voor Oost-Europa dan vice versa. Niettemin is deze schatting voor de Oosteuropese landen op te vatten als minimalistisch. In een minder behoudend scenario houden de auteurs ook nog eens rekening met het feit dat toetreding tot de EU het investeerdersrisico in de betrokken landen aanzienlijk doet verminderen. Zou dit leiden tot een afname van de vereiste risicopremie tot, zeg, het Portugese niveau, dan zouden de baten voor de nieuwe toetreders

zelfs kunnen oplopen tot een kleine 20% van het reële inkomen! Het is evenwel twijfelachtig of de reductie van de risicopremie geheel op het conto van de toetreding tot de EU mag worden geschreven; ook zonder toetreding zou de veiligheid en de rechtsbescherming in de regio vroeg of laat van de grond kunnen komen.

De stemming in de huidige EU-lidstaten lijkt nochtans sterker te worden beïnvloed door de gevolgen van de uitbreiding voor de begroting van de Unie. Tegenover de toch wat lastig te identificeren baten van de toegenomen handel staat een aantal wel ogenblikkelijk concrete uitgavenposten. Zo zullen de nieuwe toetreders aanspraak maken op regionale inkomenssteun (structuur- en cohesiefondsen) en zullen zij worden opgenomen in het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Bij ongewijzigd beleid zouden de netto lasten voor de huidige lidstaten circa 20 mrd ecu bedragen, dat wil zeggen minder dan 0,3% van hun gezamenlijke bnp. De aanneming van een ongewijzigde verdeelsleutel is evenwel weinig realistisch. De ervaringen met voorgaande rondes van toetredingen (met name het Verenigd Koninkrijk in 1973, Spanje en Portugal in 1986, en de EFTA-landen in 1995) hebben geleerd dat een verschuiving in de stemverhoudingen vroeg of laat gepaard zal gaan met een heroriëntatie van de transferstromen. Gebruikmakend van een meer Machiavellistisch model met enkele elementen uit de (machts)politieke en institutionele economie, komen de auteurs echter tot een vrijwel identieke schatting van de netto lasten voor de huidige EU-15.

Natuurlijk zullen de kosten en de baten van de uitbreiding op voorhand niet gelijkmatig zijn verdeeld over de 15 huidige lidstaten. Enkele tentatieve berekeningen tonen aan dat zelfs bij de huidige verdeelsleutel er geen echt grote winnaars of verliezers zijn, zodat een eventueel door de verliezers afgedwongen compensatiemechanisme beperkt van omvang kan blijven. Hoe dan ook, de belangrijkste bijdrage van het artikel van Baldwin c.s. ligt niet zozeer in de precieze berekeningen als wel in de constatering dat de orde van grootte van deze effecten verwaarloosbaar klein is. De auteurs werpen terecht de vraag op of er tien jaar geleden iemand in de Europese Raad bezwaar zou hebben aangetekend wanneer Oost-Europa voor, zeg, acht miljard ecu had kunnen worden vrijgekocht van de communistische ideologie en de Russische tanks.

Bovendien is het aannemelijk dat het belang van toetreding tot de EU voor de Oosteuropese landen nog groter is dan zelfs het minder behoudende scenario suggereert. Immers, een zeker deel van de voortvarendheid waarmee een aantal van hen de hervormingen tot een volledige markteconomie doorvoert zal zijn ingegeven door het (vermeende) vooruitzicht op een spoedige toetreding. Hoewel hier sprake is van een kip-en-ei probleem, lijkt het geen louter toeval dat de landen die het meest nadrukkelijk aan de poort rammelen eveneens het verst gevorderd zijn met hun transitie-inspanningen. De vraag dringt zich op in hoeverre deze observatie ook tot de Amsterdamse onderhandelingsstafel was doorgedrongen

1 R.E. Baldwin, J.F. Francois en R. Portes, The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, *Economic Policy*, 1997, blz. 127-176.