

Samenvatting CPB Document 56

Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU

De mogelijke uitbreiding van de Europese Unie (EU) met Turkije is een actueel discussie- onderwerp in Europa. In 2002 zegden de Europese regeringsleiders toe om eind 2004 een besluit te nemen over de eventuele start van de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lid Turkije. Hoewel deze discussie vooral van politieke aard is, spelen ook economische aspecten een belangrijke rol. De discussie spitst zich vooral toe op de gevolgen voor het EU-budget. Zo komt een aantal studies tot de conclusie dat, onder de huidige regels voor de verdeling van het EU-budget, Turkije een forse netto ontvanger zou worden van EU-subsidies. Dit zou dan opgebracht moeten worden door de huidige lidstaten. Naast deze financiële gevolgen zal de toetreding van Turkije ook consequenties hebben voor de Europese economie via marktintegratie. Zo krijgen Turkse bedrijven meer toegang tot de interne markt, nemen de export- en investeringsmogelijkheden voor Europese bedrijven op de Turkse markt toe, en krijgen Turkse werknemers toegang tot de arbeidsmarkten in de EU-lidstaten.

Dit CPB Document concentreert zich op deze laatste effecten, d.w.z. de economische gevolgen van de Turkse toetreding tot de EU via marktintegratie. Dit betekent dat we geen totaalbeeld kunnen geven van *de* economische gevolgen van de Turkse toetreding. Dit lijkt sowieso een illusie omdat we niet van tevoren weten onder welke voorwaarden Turkije zal toetreden tot de EU. Daarnaast is het onduidelijk welke effecten wel en welke effecten niet kunnen worden toegeschreven aan de toetreding. Zijn bijvoorbeeld institutionele hervormingen in Turkije zelf een gevolg van de toetreding? Wat is een relevant scenario indien Turkije geen lid wordt van de EU? Is desintegratie een plausibele ontwikkeling? Of is een iets minder vergaande vorm van economische integratie het relevante alternatief? Een andere nuancering bij onze analyse is dat we geen rekening houden met mogelijke dynamische effecten, bijvoorbeeld als gevolg van technologie-spillovers. Deze effecten kunnen relevant zijn, maar zijn ook moeilijk te kwantificeren.

Wij concentreren ons op drie aspecten van het Turkse EU-lidmaatschap: (i) de toetreding tot de Europese interne markt; (ii) de hervorming van Turkse instituties als gevolg van het lidmaatschap van de EU; en (iii) de migratie door het openstellen van de EU-grenzen voor Turkse werknemers. De keuze voor deze aspecten van de uitbreiding impliceert dat we geen rekening houden met bijvoorbeeld de mogelijke toetreding van Turkije tot de EMU, of de consequenties van het cohesiebeleid of het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De gevolgen van het cohesie- en landbouwbeleid zijn moeilijk te voorspellen, omdat het resultaat van de politieke onderhandelingen over de toekomstige Europese begroting nog niet bekend is. Daarnaast houden we geen rekening met directe buitenlandse investeringen, omdat onze analyse zich concentreert op de gevolgen voor de handel. De instroom van buitenlands kapitaal in Turkije is momenteel vrij gering in vergelijking met andere toetredingslanden. Een toename van deze instroom zou een forse impuls kunnen geven aan de Turkse economie.

Toetreding van Turkije tot de interne markt

Een belangrijk aspect van de toetreding betreft de interne Europese markt. Turkije moet immers gaan voldoen aan het interne-markt acquis. Dit zal op korte termijn aanpassingskosten met zich meebrengen. Op langere termijn zal het evenwel leiden tot

een vermindering van de handelsbelemmeringen en daardoor tot meer economische integratie. De toetreding van Turkije tot de interne markt kan op drie manieren de handel stimuleren. Allereerst door het verminderen van administratieve barrières, zoals de kosten van douaneformaliteiten, vertragingen aan de grens en andere grensbelemmeringen. Ten tweede betekent de interne markt dat technische handelsbarrières verminderen. Zo kent de EU allerlei vormen van wederzijdse erkenning, minimumvoorwaarden of geharmoniseerde productstandaarden die de handel tussen landen vergemakkelijken. Hoewel de huidige douane-unie tussen Turkije en de EU reeds een deel van deze barrières heeft weggenomen, kan nog een belangrijke stap voorwaarts worden gezet door de overname van het interne-markt-acquis. Ten slotte kan de Turkse toetreding ook de politieke en macro-economische stabiliteit van Turkije ten goede komen en daarmee bijdragen aan de omvang van het handelsverkeer.

Met behulp van een graviteitsvergelijking hebben we een inschatting gemaakt van de potentiële handel tussen Turkije en de EU na de toetreding. Op basis van deze vergelijking blijkt dat de bilaterale handel nog met circa eenderde zou kunnen stijgen als Turkije volwaardig lid is geworden van de EU. Deze geschatte handelstoename hebben we vervolgens vertaald naar een non-tarifaire handelsbelemmering. Deze weerspiegelt als het ware de kosten van het niet deel uitmaken van de interne Europese markt. Het wegnemen van deze belemmering zou de handel doen stijgen met het geschatte percentage. Met ons model hebben we de toetreding van Turkije tot de interne markt geanalyseerd door gebruik te maken van deze non-tarifaire belemmering. Daarbij starten we eerst met een zogeheten basisscenario, waarin de huidige situatie min of meer naar de toekomst wordt doorgetrokken. In dit scenario groeit de Turkse economie 2,5% sneller per jaar dan de Europese economie in verband met de mogelijkheden voor imitatie en inhaalgroei in Turkije. Vervolgens simuleren we een geleidelijke afbouw van de geschatte non-tarifaire belemmeringen. We evalueren de uitkomsten in een nieuw evenwicht na 20 jaar. De resultaten laten zien dat Turkije een extra welvaartswinst boekt in 2025 (gemeten in termen van reëel particulier inkomen) ter grootte van 3,5 miljard euro. Het BBP is in 2025 zo'n 0,8% hoger in vergelijking met het basisscenario. Dit effect weerspiegelt de voordelen van regionale integratie, zoals specialisatie en handelscreatie. Het effect voor Turkije is groter dan voor de EU. In die landen is het effect weliswaar positief, maar verwaarloosbaar in kwantitatieve termen. De reden voor dit kleine effect is dat de EU slechts een paar procent van haar goederen naar Turkije exporteert, terwijl andersom de EU de belangrijkste handelspartner is voor Turkije. De export van Nederlandse bedrijven stijgt met 550 miljoen euro, d.w.z. met circa 20%. Nederlandse huishoudens merken per saldo weinig van de toetreding in hun portemonnee.

Voor de textielproductie in Turkije groeit volgens onze schattingen. Deze stijgt met wel 18%. Dit gaat deels ten koste van de textielsectoren in de nieuwe EU-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. Gemiddeld genomen gaan die landen er niet op achteruit door de Turkse toetreding tot de EU.

Hervorming van Turkse instituties

Indien Turkije erin slaagt haar eigen instituties te hervormen in reactie op het lidmaatschap van de EU, kunnen de economische effecten voor Turkije aanzienlijk groter zijn dan hierboven geschetst. Instituties die de markteconomie beter ondersteunen en minder corruptie kunnen namelijk bijdragen aan de concurrentiepositie van Turkije en daarmee aan de handelsintegratie met andere landen. Om te onderzoeken hoe belangrijk dit aspect is, hebben wij de graviteitsvergelijking nogmaals geschat met daarin de zogeheten Transparency International Corruption Perceptions Index. Deze blijkt van groot belang voor de

handel. Zo blijkt dat indien de instituties in Turkije worden verbeterd tot het niveau van Portugal, de Turkse export met meer dan 50% kan toenemen. De consumptie per hoofd kan daardoor stijgen met zo'n 9%. Hiervan profiteert ook de rest van Europa: het inkomen in Nederland neemt bijvoorbeeld met circa 500 miljoen euro toe, hetgeen neerkomt op ruim 30 euro per inwoner. De Nederlandse export naar Turkije zou kunnen toenemen met circa 1,8 miljard euro.

Migratie

De grote inkomensverschillen tussen Turkije en de EU vormen een prikkel voor Turkse werknemers om te migreren naar de EU. Op basis van bestaande studies over het migratiepotentieel voor de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost Europa verwachten we dat er op langere termijn circa 2,7 miljoen migranten naar de EU zullen verhuizen. Hierbij is rekening gehouden met de geraamde bevolkingsgroei in Turkije voor de komende decennia. We verwachten op basis van historische migratiepatronen dat de meerderheid van deze migranten zich in Duitsland zal vestigen. Ongeveer 4% van de Turkse migranten zal naar verwachting naar Nederland komen.

Met behulp van ons algemeen evenwichtsmodel hebben we de macro-economische gevolgen van deze migratiestroom geanalyseerd. Indien we veronderstellen dat de Turkse immigranten vooral laaggeschoold zijn, zoals in Nederland ook in het verleden het geval is geweest, dan suggereren de simulaties dat het BBP in Turkije met 1,8% daalt terwijl het BBP in de EU met 0,5% stijgt. Wel stijgt het BBP per hoofd van de bevolking in Turkije en daalt dit in de EU als gevolg van de migratie. Deze effecten zijn evenwel klein voor de EU. Het inkomen per hoofd van de bevolking verandert omdat kapitaal niet perfect mobiel is. Dit betekent dat de verhouding tussen het aantal werknemers en de hoeveelheid kapitaal stijgt in de EU en daalt in Turkije. Daardoor stijgen de lonen in Turkije en dalen ze in de EU. De lonen voor laagopgeleiden in de EU dalen met 0,9% ten opzichte van die voor hoogopgeleiden omdat immigranten vooral in laagbetaalde banen terecht komen. De loonverdeling verandert niet als de Turkse immigranten dezelfde vaardigheden zouden hebben als werknemers in de huidige EU- landen. Het BBP in de EU zou dan sterker toenemen en dat in Turkije wat sterker dalen.