

Economische gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie: wat verandert er na 1 mei 2004?

De naderende uitbreiding van de Europese Unie is in politiek opzicht een unieke gebeurtenis. De EU gaat de grootste uitbreiding uit haar historie tegemoet. Vaak wordt, wellicht als gevolg van het unieke karakter van deze uitbreiding, stilzwijgend aangenomen dat 1 mei 2004 ook de voorbode vormt van grote en abrupte veranderingen. Op basis van een analyse van vier thema's – handelsverkeer, kapitaalverkeer, migratie en structuur- en cohesiefondsen – wordt in dit artikel geconcludeerd dat dit in economisch opzicht niet het geval is. Toetreding tot de EU is voorafgegaan door een langdurig en intensief proces van beleidsaanpassingen in de toetredende landen, waardoor de economische gevolgen van de uitbreiding een gradueel karakter kennen. Wel staan de uitgebreide Unie en haar lidstaten op de langere termijn voor de nodige uitdagingen. Daarbij valt te denken aan het vinden van een efficiëntere oplossing voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het in goede banen leiden van het monetaire integratieproces. Ook ligt een uitdaging in het beperken van eventuele versturende effecten van migratiestromen en het waarborgen van de effectiviteit en financierbaarheid van het regionale ontwikkelingsbeleid.

Inleiding

De Europese Unie maakt zich op voor de grootste uitbreiding uit haar geschiedenis; per 1 mei van dit jaar wordt de Unie uitgebreid met ruim 75 miljoen burgers naar een totaal van 450 miljoen inwoners en neemt het grondgebied van de eu met circa 1/3e toe. De eu wordt met de toetreding van Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen Slovenië, Slowakije en Tsjechoë een veel diverser gezelschap, ook in economisch opzicht. De meeste nieuwe lidstaten hebben een omvangrijke inkomensachterstand op de huidige lidstaten, en hebben nog maar betrekkelijk kort geleden de overstap gemaakt naar een vrije markteconomie. Om te kunnen toetreden tot de eu moeten de nieuwe lidstaten voldoen aan de economische en politieke voorwaarden die bekend staan als de drie criteria van Kopenhagen. De Europese Raad kwam deze criteria in 1993 in Kopenhagen overeen om het toekomstige lidmaatschap van de landen in Midden- en Oost-Europa mogelijk te maken. Het eerste Kopenhagen-criterium is het vereiste van een stabiele democratie die de rechtstaat, de eerbiediging van mensenrechten en de bescherming van minderheden waarborgt. Ten tweede moeten de nieuwe lidstaten over een adequaat werkende markteconomie en over voldoende concurrerend vermogen beschikken om in de interne markt te kunnen functioneren. Ten derde dienen de lidstaten de gemeenschappelijke regels, normen en beleidsmaatregelen over te nemen die de kern van de eu-wetgeving vormen, het zogenoemde *acquis communautaire*.

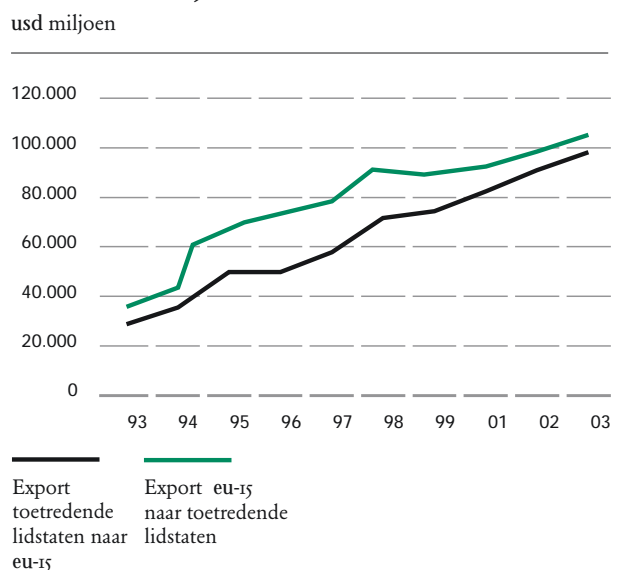
De afgelopen jaren hebben de toetredende landen op deze terreinen grote vooruitgang geboekt. Op de valreep van 2002 werd dan ook besloten deze grote groep landen in één keer te laten toetreden, op voorwaarde dat het ingezette hervormingsproces zou worden doorgezet. In dit artikel worden de economische consequenties van de uitbreiding van de Europese Unie nader belicht aan de hand van een viertal thema's: handelsverkeer, kapitaalverkeer, migratie en structuur- en cohesiefondsen. De relevantie van de eerste drie onderwerpen hangt samen met het *acquis* dat binnen de grenzen van de eu vrij verkeer van productiefactoren voorschrijft. De structuur- en cohesiefondsen zijn binnen de eu het belangrijkste instrument om de aanzienlijke inkomensachterstand van de toetredende landen op de huidige lidstaten in te halen.

Vrij handelsverkeer

De nieuwe lidstaten hebben in een kort tijdsbestek een hoge mate van handelsintegratie met de eu weten te bewerkstelligen. Dit is een opmerkelijk gegeven, zeker wanneer de uitgangssituatie van deze landen in 1989 (die werd gekenmerkt door intensieve handelsbetrekkingen tussen de landen in de regio en met de Sovjet-Unie) in ogenschouw wordt genomen. In de eerste transitiejaren voltrok zich een snelle heroriëntatie in de exportsectoren van deze landen richting de eu, die in korte tijd uitgroeide tot de belangrijkste handelspartner van de regio (Brenton, e.a., 1997). De exportgroei van het afgelopen decennium is dan ook indrukwekkend; over de periode 1993 - 2002 nam de waarde van de export van de toetredingslanden naar de eu jaarlijks gemiddeld met ruim 14,5% toe (grafiek 1). Omgekeerd is ook het economisch belang van de toetredende landen voor de eu (die als geheel weliswaar een economisch relatief gesloten gebied vormt) toegenomen. De toetredende landen zijn na de Verenigde Staten (vs) uitgegroeid tot het op één na belangrijkste afzetgebied voor export uit de eu (Kaminski, 2000).

Ook de samenstelling van de handelsstromen vanuit de nieuwe lidstaten is gaandeweg veranderd. In het voorbije decennium hebben deze lidstaten het typische handelspatroon dat hoort bij landen in een lager stadium van economische ontwikkeling (export van grondstoffen, import van consumptie- en kapitaalgoe-

Grafiek 1 Omvang export tussen toetredende lidstaten en eu-15



Bron: United Nations comtrade, imf Trade Statistics.

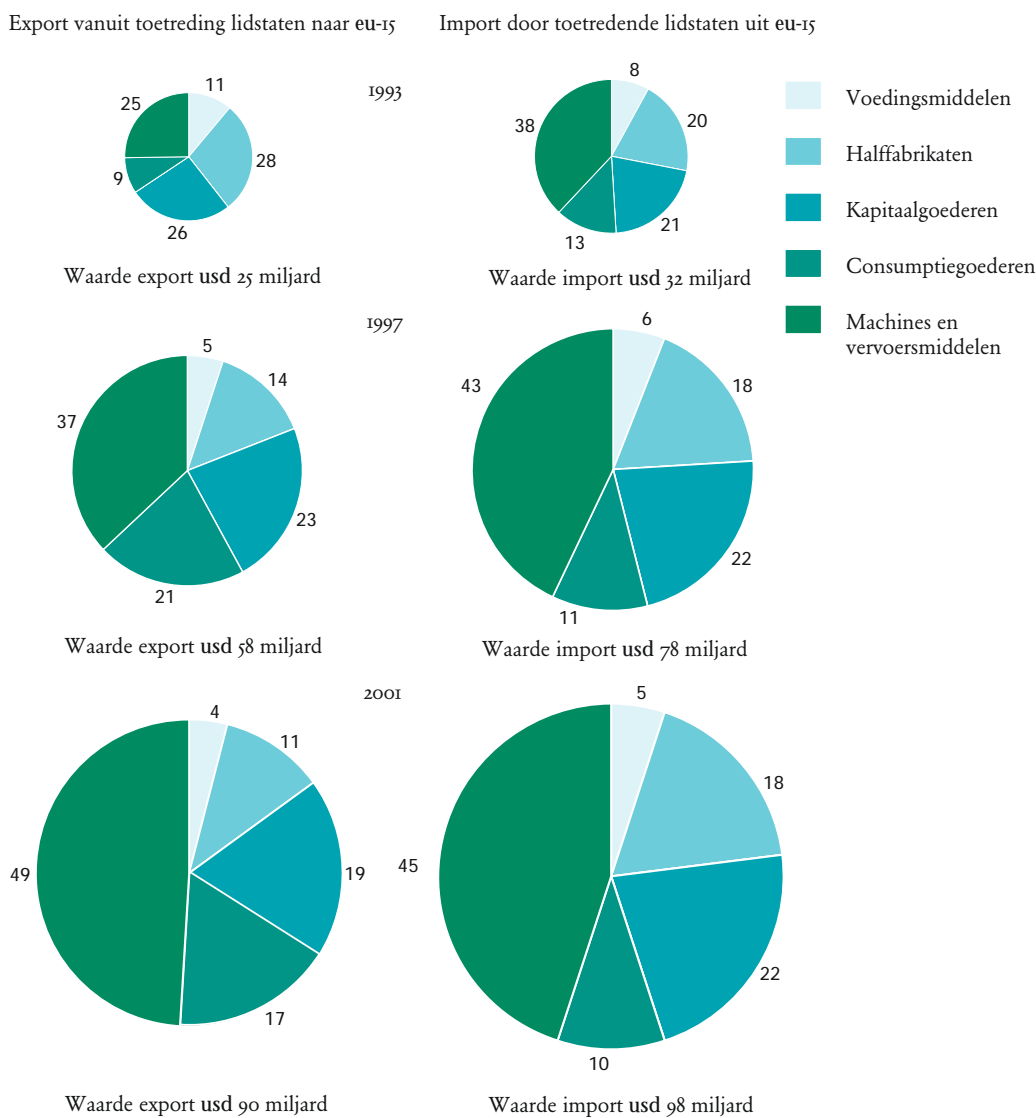
deren) weten te veranderen. Dit blijkt uit het feit dat de export van de toetredende lidstaten naar de eu meer is gaan lijken op de tegengestelde stroom import vanuit de eu naar de toetredende landen (grafiek 2). Het aandeel van voedingsmiddelen en halffabrikaten in de export naar de eu blijkt over deze periode fors te zijn afgenomen, terwijl de exportcapaciteit op het gebied van consumptiegoederen en machines en vervoersmiddelen aanzienlijk is versterkt. Dit kan als een indicatie worden beschouwd dat de toetredingslanden vooruitgang boeken in het wegwerken van hun economische achterstand op de huidige lidstaten. Het ontwikkelings-

proces van de toetredende landen naar goederen met een hogere mate van industriële bewerking is mede mogelijk gemaakt dankzij de gestage toestroom van buitenlandse directe investeringen die de meeste toetreders sinds 1989 hebben ondervonden.

De economische toenadering tussen beide blokken is ondersteund door een beleid van onderlinge handelsliberalisatie. Een eerste stap werd gezet met de zogenoemde Europa-Verdragen, die de meeste toetredende landen in de eerste helft van de jaren negentig ratificeerden. Behalve in een politieke dialoog en verschillende samenwerkingsverbanden, committeerden zowel

Grafiek 2 Handelsstromen tussen toetredende lidstaten en eu-15

Percentage van de goederenexport, in 1993, 1997 en 2001



Bron: United Nations comtrade.

de toetredende landen als de eu zich tot handelsliberalisatie. Het uiteindelijke doel van de Verdragen was om tot een vrijhandelszone voor bewerkte producten te komen die op 1 januari 2002 een feit moest zijn. Daarbij werd de toetredende landen langere overgangsperiodes gegund dan de eu, zodat de toetredende landen eerder konden profiteren van verbeterde markttoegang dan de eu. Toch bleken de Verdragen aanvankelijk voor de toetredende landen niet geheel aan de verwachtingen te voldoen omdat de voordelen in termen van verbeterde toegang tot elkaars markten alleen golden indien het exportproduct in hoge mate was samengesteld uit lokale bestanddelen. Gegeven de kleinschaligheid van de economieën van de toetredende landen (en de daaruit voortvloeiende grote afhankelijkheid van import) bleek dit een vereiste waaraan de toetredende landen moeilijker konden voldoen dan de eu-lidstaten. Bijgevolg pakte de afspraak voor hen toch minder voordelig uit dan voor de eu-lidstaten. De behoefte van de toetredende landen om verdergaande marktopening werd ingewilligd in de Pan-European Cumulation Agreement van 1997, waarin de bepalingen wat betreft samenstelling uit lokale bestanddelen werden versoepeld. Als voorbereiding op het ontstaan van de Europese vrijhandelszone zijn de toetredende landen en de eu de resterende onderlinge handelsbarrières sindsdien geleidelijk gaan afbouwen. Ook zijn de toetredende landen zich in de afgelopen jaren gaan richten op de onderdelen van het *acquis communautaire* die dienen als voorbereiding op het vrije verkeer van goederen. Daarbij valt te denken aan het overnemen van eu-wetgeving op gebieden als technische standaarden en productcertificaties. De Europese Commissie concludeerde eind 2002 dat de tien toetredende landen aan deze vereisten uit het *acquis* voldoen.

Het feit dat de toetredende landen de voorbereidingen op deelname aan de interne markt voor het merendeel al hebben afgerond suggereert dat de naderende datum van toetreding op het gebied van internationale handel nauwelijks van betekenis is. Deze conclusie is echter niet helemaal juist, omdat het proces van handelsliberalisering uitsluitend betrekking heeft op bewerkte goederen; de landbouwsector is in dit proces maar zeer beperkt betrokken. Het enige initiatief dat op dit terrein is ondernomen zijn de bilaterale overeenkomsten die de eu in 2000 met een meerderheid van de toetredende lidstaten sloot. Tarieven op 'niet-gevoelige' landbouwgoederen uit de toetredingslanden (waaronder fruit en groenten) werden afgeschaft en quota voor een aantal gevoelige producten (zoals graan, pluimvee, varkensvlees en enkele zuivelproducten) werden verhoogd (Kaminski, 2000). De afscherming van de eu voor land-

bouwproducten uit de toetreders komt te vervallen per 1 mei 2004, wanneer deze landen gaan deelnemen aan het gemeenschappelijke Europese landbouwbeleid. Hoewel het aandeel landbouwproducten in de export van de toetredende landen niet erg hoog is (8,7% van de totale export van goederen voor Centraal-Europa en de Baltische staten), komen de veranderingen op dit terrein vrij abrupt. Maar omdat de toetreders nog niet helemaal voldoen aan de (kwalitatieve) Europese richtlijnen voor landbouwproducten, blijft het voor de huidige lidstaten voorlopig mogelijk om geïmporteerde landbouwproducten uit de nieuwe lidstaten te weigeren. Een gemiste kans is dat het kostbare stelsel van gegarandeerde minimumprijzen en directe inkomenssteun aan landbouwproducenten in essentie blijft gehandhaafd. Hoewel hervorming vanuit het oogpunt van efficiëntie, belasting van het milieu en handelspolitiek wenselijk zou zijn, is de bereidheid van de huidige eu-lidstaten tot fundamentele verandering beperkt gebleken, de voorgenomen ontkoppeling van inkomenssteun van de productie ten spijt. Overigens zal het budgettaire schokeffect van eu-toetreding enigszins worden gladgestreken door een geleidelijke infasering van de eu-subsidies aan de landbouwsectoren in de toetredingslanden; deze zullen pas in 2013 hun volle omvang bereiken. Op lange termijn zullen de kosten van het gemeenschappelijke landbouwbeleid als gevolg van toetreding echter toenemen. Voorbij de huidige budgettaire periode van de eu (die in 2006 eindigt) is de financierbaarheid van dit beleid dan ook met onzekerheden omgeven.

Vrij kapitaalverkeer

Net als vrij handelsverkeer is vrij kapitaalverkeer essentieel voor een adequaat functionerende interne markt. Het eu-Verdrag verbiedt dan ook restricties op kapitaalverkeer tussen de eu-lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen. Dit geldt in principe voor alle financiële transacties, variërend van kortlopende beleggingstransacties tot langer lopende investeringen in bedrijven en onroerend goed. De precieze eisen waaraan de toetredingslanden op dit terrein moeten voldoen, zijn vastgelegd in het *acquis communautaire*. Eind 2002 concludeerde de Europese Commissie dat de tien toetredende landen aan deze eisen voldoen (Europese Commissie, 2003), al hebben alle toetredende landen overgangstermijnen bedongen voor de aankoop door niet-ingezetenen van huizen en landbouwgrond (tabel 1). Politieke gevoeligheden ten aanzien van de aankoop van onroerend goed door niet-ingezetenen

Tabel 1 Vrij kapitaalverkeer: stand van zaken in toetredende lidstaten ¹

Land	Aanvang onderhandelingen	Afsluiting onderhandelingen	Overgangstermijnen
Cyprus	najaar 1999	dec-02	– periode van vijf jaar voor de acquisitie van tweede huizen, m.u.v. ingezetenen van de eer ² die reeds verblijf houden in Cyprus.
Estland	najaar 1999	dec-02	– periode van zeven jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren die reeds drie jaar in Estland wonen en actief het boerenbedrijf uitoefenen. Mogelijkheid tot verlenging van deze periode met nog eens drie jaar.
Hongarije	najaar 1999	dec-02	– periode van vijf jaar voor de acquisitie van tweede huizen, m.u.v. ingezetenen van de eer ² die ten minste vier jaar verblijf houden in Hongarije. – periode van zeven jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren die reeds drie jaar in Hongarije wonen en actief het boerenbedrijf uitoefenen. Mogelijkheid tot verlenging van deze periode met nog eens drie jaar.
Letland	najaar 2000	dec-02	– periode van zeven jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren die reeds drie jaar in Letland wonen en actief het boerenbedrijf uitoefenen. Mogelijkheid tot verlenging van deze periode met nog eens drie jaar.
Litouwen	najaar 2000	dec-02	– periode van zeven jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren die reeds drie jaar in Litouwen wonen en actief het boerenbedrijf uitoefenen. Mogelijkheid tot verlenging van deze periode met nog eens drie jaar.
Malta	najaar 2000	dec-02	– speciaal arrangement voor de aankoop van tweede huizen, die wordt beperkt voor eu-ingezetenen die minder dan 5 jaar op Malta verblijf houden.
Polen	najaar 1999	dec-02	– periode van twaalf jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren uit de eer die reeds drie of zeven jaar (afhankelijk van de regio) grond leasen. – periode van vijf jaar voor de acquisitie van tweede huizen, exclusief eer-ingezetenen die ten minste vier jaar in Polen verblijf houden.
Slovenië	najaar 1999	dec-02	– mogelijkheid om gedurende zeven jaar een overgangstermijn ten aanzien van onroerend goed in te stellen.
Slowakije	najaar 2000	dec-02	– periode van zeven jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren die reeds drie jaar in Slowakije wonen en actief het boerenbedrijf uitoefenen. Mogelijkheid tot verlenging van deze periode met nog eens drie jaar.
Tsjechië	najaar 1999	dec-02	– periode van vijf jaar voor de acquisitie van tweede huizen, m.u.v. ingezetenen van de eer ² die verblijf houden in Tsjechië. – periode van zeven jaar voor de acquisitie van landbouwgrond en bosgrond, exclusief zelfstandige boeren. Mogelijkheid tot verlenging van deze periode met nog eens drie jaar.

¹ Bron: Europese Commissie 2003.

² Europese Economische Ruimte, gedefinieerd als de Europese Unie inclusief Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein.

(dit gezien de nog grote prijsverschillen tussen de toetredende landen en de eu-lidstaten) hebben hierin een rol gespeeld. Niettemin is de conclusie gerechtvaardigd dat de toetredende landen hun kapitaalrekening in de aanloop naar eu-lidmaatschap al nagenoeg volledig hebben geliberaliseerd, en dat de datum van toetreding daarom niet tot abrupte veranderingen leidt.

Tegen de achtergrond van de toenemende openstelling voor buitenlands kapitaal zijn de toetredingslanden in staat gebleken een aanzienlijke buitenlandse kapitaalinstroom te realiseren. Zo overtroffen over de periode 1997-2002 de directe buitenlandse investeringen en portefeuillebeleggingen in de toetredende landen die in de huidige eu-lidstaten (tabel 2). De toestroom van buitenlands kapitaal is aangetrokken door de gunstige rendementsvooruitzichten, als gevolg van een beperkte hoeveelheid kapitaal in combinatie met een relatief omvangrijke en vakbekwame beroepsbevolking. Ook de relatief hoge binnenlandse reële rentevoet van de toetredende landen vergroot de aantrekkelijkheid van de toetredende landen voor buitenlandse investeerders: gegeven de nog aanwezige inflatoire risico's vergt het vasthouden van een lage inflatie immers in een aantal nieuwe lidstaten een wat strakker monetair beleid. Bovendien worden ook de risico's van investeringen in de toetredende landen gemitigeerd dankzij het vooruitzicht op eu- en (uiteindelijk) emu-toetreding aangezien deelname aan de gemeenschappelijke markt en het streven naar invoering van de euro gezond macro-economisch beleid afdwingen. Naar verwachting zullen deze factoren ook de komende jaren nog van toepassing blijven, waardoor een scenario met aanhoudende kapitaalinstroom waarschijnlijk is.

Op zichzelf gaat van de verbeterde toegang tot buitenlands kapitaal een positief effect uit op de economische ontwikkeling van de toetredende landen. Dit geldt het sterkst voor de buitenlandse directe investeringen in de productiecapaciteit in de toetredende landen. Deze bieden het gastland toegang tot nieuwe technologie, managementmethoden en positieve uitstralingseffecten op de overige sectoren van de economie (Lensink e.a., 2002). In beginsel geldt het positieve effect ook voor de instroom van portefeuille- en andere kortlopende buitenlandse investeringsvormen, omdat deze in een omgeving met een beperkt aanbod van binnenlands kapitaal de financieringsmogelijkheden voor investeringsprojecten vergroten. Toch brengt een aanhoudende en omvangrijke kapitaalinstroom van vooral kortlopend buitenlands kapitaal ook risico's met zich mee (Begg e.a., 2002). Zo kan dit een sterke expansie van de bancaire kredietverlening stimuleren en daarmee lei-

Tabel 2 Netto kapitaalstromen naar huidige en toetredende eu-landen

Gemiddelde over 1997-2002, in procenten bbp

	Directe investeringen	Portfolio investeringen	Overige investeringen
<i>Huidige lidstaten</i>	-1,17	-0,13	0,88
Oostenrijk	0,34	0,78	0,24
België-Luxemburg	0,43	-3,55	-1,07
Denemarken	0,73	-2,93	2,84
Finland	-4,22	-1,98	1,16
Frankrijk	-3,45	-0,40	1,24
Duitsland	0,23	-0,92	0,30
Griekenland	-0,13	6,72	-0,59
Ierland	10,86	-14,50	3,43
Italië	-0,35	-0,36	0,32
Nederland	-1,62	-2,94	2,67
Portugal	-0,63	0,95	7,34
Spanje	-1,69	-1,34	4,17
Zweden	1,83	-6,81	4,87
Verenigd Koninkrijk	-3,69	3,06	1,06
<i>Toetredende staten</i>	3,94	0,94	0,91
Cyprus	-0,16	0,49	6,64
Tsjechië	7,60	-0,10	-1,98
Estland	6,11	1,98	1,64
Hongarije	3,10	2,08	-0,40
Letland	5,21	-1,95	5,95
Litouwen	4,73	1,83	2,45
Malta	7,07	-9,51	9,42
Polen	4,05	1,03	0,34
Slowakije	4,05	2,76	1,56
Slovenië	2,19	0,74	1,44

Bron: imf.

den tot inflatoire druk, die de concurrentiepositie kan verslechteren. De versnelde groei van de bancaire kredietverlening kan ook valuta- en looptijdrisico's voor het bankwezen in de hand werken en het ontstaan van speculatieve bellen in activaprijzen (onroerend goed, aandelen) bevorderen. Hoewel een stabiliserend effect van de sterke aanwezigheid van gerenommeerde buitenlandse banken (die in de toetredende landen het leeuwendeel van de bancaire activiteiten verzorgen) uitgaat, zijn deze effecten momenteel al zichtbaar in een aantal toetredende landen, zoals de Baltische staten.

Deze risico's kunnen in de nabije toekomst toenemen. Privatiseringsprocessen in de toetredende landen verkeren veelal in de eindfase, waardoor de toestroom van buitenlandse directe investeringen de komende jaren naar verwachting zal afnemen en bijgevolg het aandeel van portefeuille-investeringen en ander kortlopend kapitaal in de totale kapitaalinstroom toeneemt. Bovendien creëren de ambitieuze plannen van de meeste toetreders wat betreft het tijdstip van euro-introductie (vanaf 2007-2008) verwachtingen in de markt dat het wisselkoersrisico beperkt is, wat de toestroom van volatiele kapitaalstromen bevordert. Een aantal nieuwe lidstaten maakt er geen geheim van het proces van monetaire integratie zo snel mogelijk te willen starten (dat wil zeggen, vanaf het moment van eu-toetreding) en afsluiten. Daarvoor moeten de nieuwe lidstaten net als de huidige eurogebiedlanden duurzaam voldoen aan de vijf Maastricht-criteria, waaronder het wisselkoerscriterium. Dit laatste criterium houdt in dat de toetredende landen gedurende minimaal twee jaar zonder grote wisselkoersspanningen (dat wil zeggen, zonder al te grote neerwaartse uitslagen) moeten deelnemen aan het erm ii (het Europese wisselkoersmechanisme), dat voorziet in een wisselkoerskoppeling aan de euro met een formeel standaard fluctuatiefband van +/- 15% rondom de spilkoers.

Het gevaar bestaat dat de kapitaalinstroom omslaat in een plotselinge uitstroom wanneer de marktverwachtingen over het toetredingsproces richting emu onverhoopt niet uit blijken te komen (bijvoorbeeld als gevolg van tegenvallende begrotingsprestaties of een asymmetrische schok in één of meerdere toetredingslanden). Een abrupte en massale uitstroom van kapitaal kan, bijvoorbeeld via het bankwezen, tot aanzienlijke financiële stabiliteitsproblemen leiden. Behalve door het voeren van een gezond macro-economisch beleid gericht op het voorkomen van interne en externe onevenwichtigheden, kunnen deze risico's mede worden tegengegaan door adequaat prudentieel toezicht op de bancaire sector door de toezichthouders (in de praktijk meestal de centrale bank) in de toetredingslanden. Bovendien zouden de toetredende landen hun plannen wat betreft erm ii-deelname en euro-introductie moeten afstemmen op de zwaarte van hun aanpassingsagenda: voor de landen met de grootste beleidsuitdagingen is het aangaan van een te vaste wisselkoerskoppeling voorsnog risicovol, en zou het beter zijn deelname aan erm ii nog enige tijd uit te stellen totdat een grotere mate van convergentie is bereikt. Pas dan biedt erm ii een stabiliserend kader waarbinnen het convergentieproces kan worden voltooid.

Vrij personenverkeer

Het *acquis* schrijft voor dat werknemers van elke eu-lidstaat in elke andere lidstaat moeten kunnen werken. De belangrijkste basisvoorwaarde hiervoor is een vrij verkeer van personen, maar het *acquis* omvat meer. Ook dienen lidstaten bijvoorbeeld professionele kwaliteiten van arbeidskrachten wederzijds te erkennen, zodat een persoon die in één lidstaat gerechtigd is een gereguleerd beroep uit te oefenen (zoals een tandarts) dit beroep overal in de eu mag uitoefenen. De Europese Commissie heeft per december 2002 geconcludeerd dat alle nieuwe lidstaten aan dit hoofdstuk van het *acquis* voldoen. Niettemin hebben de huidige lidstaten het recht bedongen om tot twee jaar na uitbreiding beperkingen op te leggen aan de instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten (met uitzondering van Malta en Cyprus). Na het verstrijken van deze termijn mogen de beperkingen onder bepaalde voorwaarden met nog eens vijf jaar worden verlengd.

Het instellen van deze overgangstermijnen komt voort uit de vrees van de huidige lidstaten dat vanaf 1 mei aanstaande een omvangrijke migratiestroom uit de toetredende landen op gang komt, die de arbeidsmarkten van de huidige eu-leden zou kunnen verstoren. Met uitzondering van Ierland hebben alle lidstaten inmiddels inderdaad besloten gebruik te maken van de mogelijkheid om in enige vorm restricties in te voeren. Zo heeft de Nederlandse regering besloten alleen werknemers uit de nieuwe eu-lidstaten toe te laten in sectoren waar een personeelstekort is, zoals bijvoorbeeld in de tuinbouw. In deze sectoren wordt het voor werkgevers overigens wel gemakkelijker een vergunning te krijgen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. Voor 1 mei 2005 zal het kabinet besluiten of tot een verdergaande liberalisering wordt overgegaan. Overigens zijn de restricties niet in alle landen hetzelfde. Wel hebben de meeste landen die restricties instellen reeds aangegeven na de periode van twee jaar, op basis van met name de arbeidsmarktsituatie, te zullen beoordelen of de restricties worden verlengd.

Tegen deze achtergrond is het niet waarschijnlijk dat na 1 mei een abrupte migratiestroom vanuit de nieuwe lidstaten op gang komt. Het instellen van restricties door de meerderheid van de eu-lidstaten betekent echter wel dat de (weinig) landen met een vrij toelatingsregime al op korte termijn te maken kunnen krijgen met een extra grote instroom. Bovendien krijgen ook de landen die nu restricties instellen op langere termijn waarschijnlijk te maken met een instroom van migranten uit de toetredende lidstaten, gezien de hoge werkloosheid

in de toetredende landen en het aanzienlijke inkomensverschil ten opzichte van de huidige eu-lidstaten. Een recente inventarisatie van het Centraal Planbureau van verschillende studies laat zien dat de schattingen voor het migratiepotentieel vanuit de toetredingslanden, exclusief Malta en Cyprus, naar de 15 huidige lidstaten voor de langere termijn¹ variëren van 1,5 miljoen tot 2,6 miljoen immigranten. Dit komt overeen met 0,4% tot 0,7% van de bevolking van de huidige lidstaten (0,7% tot 1,3% van de beroepsbevolking), ofwel 2% tot 3,5% van de bevolking van de toetredende landen (cpb, 2004). Deze ramingen zijn echter onderhevig aan onzekerheden. Zo zal de migratiebehoefte in de nieuwe lidstaten verminderen, indien deze landen een snellere economische inhaalslag maken dan wordt verondersteld in deze schattingen en vice versa. Tevens zal de migratiestroom afhangen van de arbeidsmobiliteit in de toetredende landen: deze lijkt voornamelijk niet erg groot en in ieder geval kleiner dan in de huidige lidstaten.²

Voor de economische effecten van de migratiestromen geldt (net als voor de omvang ervan) dat deze met de nodige onzekerheden zijn omgeven. Voor de huidige lidstaten pakt immigratie niet noodzakelijkerwijs nadelig uit. Integendeel, immigratie kan de huidige lidstaten juist een potentiële oplossing bieden voor onevenwichtigedheden en knelpunten op de arbeidsmarkten (Europese Commissie, 2003). Immigranten kunnen moeilijk opvulbare vacatures vervullen, doordat zij over vaardigheden beschikken die binnenlandse werknemers niet hebben, dan wel doordat zij bereid zijn werk te accepteren waarvoor te weinig aanbod is van ingezetenen. Het is waarschijnlijk dat de angst van de eu-lidstaten voor migratiestromen vanuit de nieuwe lidstaten voor een belangrijk deel samenhangt met de huidige laagconjunctuur en de daaraan verbonden stijging van de werkloosheidscijfers. Daarnaast kan immigratie via een hoger arbeidsaanbod een bijdrage leveren aan het spreiden van de negatieve effecten van de vergrijzing op de economische groei van de lidstaten. Dit neemt niet weg dat tijdelijke negatieve effecten in de vorm van banenverlies of loondalingen in bepaalde sectoren kunnen optreden, zoals bijvoorbeeld ongeschoold werk in de horeca, doordat immigranten ingezetene werknemers verdringen. Een ander risico dat optreedt indien vooral lageropgeleiden immigreren, is dat de positie van de (ingezetene) laagopgeleiden op de arbeidsmarkt verslechtert en de inkomensverdeling in de huidige lidstaten schever wordt.

Een voordeel voor de toetredende landen van emigratie is dat dit het integratieproces kan bevorderen. Arbeidsmigratie geeft de nieuwe lidstaten toegang tot

een bredere arbeidsmarkt, waardoor werknemers netwerken kunnen opbouwen en expertise kunnen vergaren (ebrd, 2003). Deze voordelen doen uiteraard vooral opgeld als de migranten uiteindelijk terugkeren naar het land van herkomst. Een ander voordeel is dat werknemers een deel van hun inkomsten doorgaans overmaken naar het land van herkomst, hoewel de omvang van deze terugstortingen naar de toetredende landen relatief gering lijkt.³ Een nadeel voor de nieuwe lidstaten is dat de meeste van hen met dezelfde vergrijzingsproblematiek te kampen zullen krijgen als de huidige lidstaten. Een afname van de beroepsbevolking is vanuit dit perspectief niet wenselijk. Een ander risico ontstaat indien met name hoger opgeleid personeel emigreert. Een dergelijke 'brain drain' kan de productiviteit en daarmee het convergentieproces in de nieuwe lidstaten belemmeren.

Kortom, ex ante is voor zowel de huidige als de nieuwe lidstaten moeilijk te bepalen wat de gevolgen zullen zijn van toenemende migratiestromen. Behalve van de omvang van de migratiestroom hangen de economische effecten af van een veelvoud aan factoren, waaronder specifieke kenmerken van de migranten, zoals hun opleidingsniveau en participatiegraad, de arbeidsmarktsituatie in het ontvangende land en de demografische opbouw van het ontvangende land en het land van oorsprong. Schadelijke effecten zijn niet geheel uitgesloten, zowel voor de huidige als de toekomstige eu-lidstaten. De omvang hiervan wordt het meest beperkt indien de nieuwe lidstaten een beleid voeren dat de economische motieven voor migratie doet afnemen. Daarvoor is het essentieel dat deze landen een macro-economisch en structureel beleid voeren dat de economische inhaalslag van deze landen bevordert en zo de positieve 'inkomenspremie' op emigratie doet afnemen. Een belangrijk aspect daarvan is het wegwerken van rigiditeiten op de arbeidsmarkten, waardoor de (nu nog omvangrijke) structurele werkloosheid afneemt.

Structuur- en cohesiefondsen

Vanaf 1 mei 2004 zullen de toetredende lidstaten in aanmerking komen voor de structuur- en cohesiegelden. Deze Europese geldstromen leggen voor de toetreders veel economisch gewicht in de schaal, omdat ze kunnen oplopen tot 4% van het bbp van het ontvangende land. Door het geringe economische gewicht van de toetredende landen (het bbp van de tien landen bij elkaar opgeteld is ongeveer gelijk aan dat van Neder-

land) zijn de financiële gevolgen op Europees niveau overigens veel minder groot dan dit cijfer suggereert. De afspraak is gemaakt om 1/3 te verstrekken in de vorm van cohesiegelden en 2/3 in de vorm van structuurfondsen. *Cohesiegelden* dienen ter financiering van projecten op het gebied van milieu en fysieke infrastructuur. Alleen lidstaten waarvan het bruto nationaal product per capita minder dan 90% van het eu-gemiddelde bedraagt, komen ervoor in aanmerking. Nationale overheden dienen projectvoorstellen in bij de Europese Commissie. Van de huidige ontvangers blijven Spanje, Portugal en Griekenland kwalificeren tot en met 2006 (wanneer de volgende budgettaire periode van de eu begint). Omdat Ierland de inkomensnorm momenteel overschrijdt zal de cohesiesteun aan dat land waarschijnlijk worden stopgezet. De ontvangende overheid draagt 15% tot 20% bij aan de benodigde investering voor deze projecten. De aanduiding *structuurfondsen* is een verzamelterm voor vier fondsen, waarvan het fonds voor regionale ontwikkeling (erdf; European Regional Development Fund) verreweg de belangrijkste is.⁴ De gelden uit dit fonds komen vooral ten goede aan regio's waarvan het inkomen lager ligt dan 75% van het eu-gemiddelde. Voor de Europese bijdragen uit het structuurfonds geldt het additionaliteitsprincipe, dat voorschrijft dat het niveau van publieke investeringen (inclusief investeringen in 'human capital') van een lidstaat ten opzichte van een referentieperiode ten minste moet worden gehandhaafd. De ontvangende overheden leveren een cofinancieringsaandeel van 25% of 50%.

Vanaf 1 mei 2004 zullen de geldstromen naar de toetredende landen dus aanzienlijk in omvang toenemen. Toch lijkt de verandering op het eerste gezicht wellicht groter dan deze in werkelijkheid zal uitpakken. Allereerst betekent lidmaatschap van de eu dat de toetredende landen ook gaan bijdragen aan de Europese begroting, waardoor het netto-effect wat wordt gedrukt. De bruto bijdrage aan de Europese begroting bedraagt naar verwachting circa 1% van het bbp van de nieuwe lidstaten. Ten tweede ontvangen de toetredende landen nu al inkomensoverdrachten vanuit Brussel in de vorm van pre-accessie steun. Deze steun, die in 2001 circa 0,5% van het bbp van de toetredende landen bedroeg, komt vanaf het moment van toetreding te vervallen (Backé, 2002). Ten derde kampen de regionale overheden van de toetredende landen die de structuurgelden gaan ontvangen nog met administratieve problemen die de capaciteit beperken om de structuurfondsen te absorberen. Aanvullende maatregelen op het gebied van capaciteitsversterking, aanpassing aan de eu plannen beheerprocedures, verbetering van de kwaliteit van

politieke besluitvorming en corruptiebestrijding zijn noodzakelijk, willen de toetreders ten volle gebruik kunnen maken van de structuurfondsen. Ten vierde beperken budgettaire problemen vooral de grote toetredende landen uit Centraal-Europa in hun mogelijkheden om volledig gebruik te maken van de structuurfondsen; sinds het begin van het nieuwe millennium vertonen deze landen oplopende begrotingstekorten, die conform het Pact voor Stabiliteit en Groei (voor de nieuwe lidstaten geldt vanaf het moment van toetreding een inspanningsverplichting om aan het Pact te voldoen) en eventueel deelname aan het erm ii (zie het deel over kapitaal liberalisatie) moeten worden gekeerd. Gezien deze noodzaak tot bezuinigen zal het animo van deze landen om de aanvullende cofinancieringsverplichtingen van de structuurfondsen, waarvoor immers geldt dat deze bestedingen additioneel moeten zijn op zich te nemen waarschijnlijk niet al te groot zijn.

Als gevolg van deze factoren wordt het effect van de uitbreiding op het eu-budget wat gladgestreken, al is het eu-budget voor structuur- en cohesiegelden na 2006 nog met grote onzekerheden omgeven. Een belangrijke vraag daarbij is wat er gebeurt met de regio's die nu gelden ontvangen maar in een uitgebreide unie de inkomensdrempel van 75% van het eu-gemiddelde overschrijden. Het denken over de toekomst van het Europese structuur- en cohesiebeleid zou zich niet moeten beperken tot de financiële aspecten van eu-uitbreiding. Een bredere discussie over de effectiviteit van het regionale ontwikkelingsbeleid is wenselijk, omdat het maar de vraag is of het groeiproces van de nieuwe lidstaten het meest gebaat is bij behoud van de huidige op regio's gebaseerde structuur. Immers, over het algemeen is het rendement van de investeringen hoger wanneer deze worden gedaan in de rijkere stedelijke regio's, omdat daar de positieve uitstralingseffecten voor de rest van het land groter zijn dan in de achtergestelde regio's (Europese Commissie, 1999). Met het behoud van de regiostructuur wordt gewinning gecreëerd aan een minder effectief instrument. Deze verworvenheden zijn in de toekomst wellicht moeilijk terug te draaien.

Conclusie

Op 1 mei aanstaande zal de EU met tien nieuwe lidstaten worden uitgebreid. Het lijkt geen twijfel dat dit, in de historie van de Unie, een unieke uitbreiding zal zijn. Vaak wordt verondersteld dat op 1 mei 2004 in één keer ook grote veranderingen zullen optreden, zowel voor de toetredende landen als voor de huidige EU-lidstaten. Deze veronder-

stelling lijkt echter, in ieder geval ten aanzien van een aantal belangrijke onderdelen van de interne markt, niet terecht. Het vooruitzicht van EU-toetreding en de implementatie van het *acquis communautaire* heeft ervoor gezorgd dat de toetredingslanden reeds voorafgaande aan de daadwerkelijke toetreding een veelomvattend liberaliseringproces hebben doorgevoerd. Toetreding tot de EU kan worden beschouwd als het sluitstuk van deze voorbereidingen en niet als de voorbode van abrupte en groot-schalige veranderingen.

Zo vormen de huidige EU-lidstaten en de toetredende landen vanaf 1 januari 2002 een vrijhandelszone voor bewerkte goederen (die het leeuwendeel van het handelsverkeer vertegenwoordigen) en hebben alle nieuwe lidstaten hun kapitaalrekening al nagenoeg volledig geliberaliseerd. Het personenverkeer wordt weliswaar vanaf 1 mei vrijgegeven, maar de meeste huidige EU-lidstaten zullen gebruik maken van de mogelijkheid om gedurende een aantal jaren na toetreding restricties te stellen aan het aantal immigranten uit de nieuwe lidstaten. Ten slotte zullen de nieuwe lidstaten vanaf 1 mei in aanmerking komen voor de structuur- en cohesiefondsen van de EU, maar blijft de uiteindelijke netto-overdracht vooralsnog beperkt als gevolg van onder andere een geringe absorptiecapaciteit in een aantal landen.

Dit neemt niet weg dat op de wat langere termijn de nodige uitdagingen voor de uitgebreide Unie en haar lidstaten in het verschiet liggen. Zo staat de EU voor de uitdaging om een minder kostbare en efficiëntere oplossing te vinden voor het landbouwbeleid en de effectiviteit en financierbaarheid van het regionale ontwikkelingsbeleid te waarborgen. Ook zal het naar verwachting stijgende aandeel kort kapitaal (in combinatie met veelal ambitieuze plannen voor euro-introductie) hoge eisen stellen aan het te voeren (macro-economische) beleid van deze landen. Voorts zal door de relatief hoge werkloosheid in de toetredingslanden en de nog grote inkomensverschillen met de huidige lidstaten ongetwijfeld een migratiestroom naar de huidige lidstaten op gang komen. Schadelijke effecten – zowel voor de huidige EU-lidstaten als de toetredende landen – blijven zo veel mogelijk beperkt indien de toetredende lidstaten hun economisch beleid in dienst stellen van het realiseren van hun economische inbaaslag en de werking van hun arbeidsmarkten verbeteren. Kortom, een uitgebreid Europa staat voor de nodige lange-termijn uitdagingen. Dergelijke uitdagingen zijn echter zo oud als Europa zelf. Dit geldt ook voor het vermogen om oplossingen voor dergelijke complexe vraagstukken te formuleren.

Geraadpleegde literatuur

Backé, P. (2002), Fiscal effects of eu membership for Central European and Baltic eu accession countries, Paper gepresenteerd ter gelegenheid van de oenb East-West Conferentie, Wenen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs) en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu-Milieu en Natuur Planbureau (rivm-mnp) (2004), Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland, Voorburg, Bilthoven

Centraal Planbureau (cpb) (2004), Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden, Den Haag.

Begg, D., B. Eichengreen, L. Halpern, J. von Hagen, C. Wyplosz (2002), Sustainable regimes of capital movements in accession countries, cepr policy paper No. 10.

Brenton, P., D. Gros (1997), Trade reorientation and recovery in transition economies, Oxford Review of Economic Policy 13, p. 65-76.

European Bank for Reconstruction and Development (ebrd) (2003), Transition Report 2003, Londen.

Europese Commissie (2003), Communication on immigration, integration and employment, com, 336 final, Brussel.

Europese Commissie (2003), Enlargement of the European Union: Guide to the negotiations, chapter by chapter, Brussel.

Europese Commissie (1999), The socio-economic impact of projects financed by the Cohesion Fund: a modelling approach, Luxemburg.

Kaminski, B. (2000), How Accession to the European Union has affected external trade and foreign direct investment in Central European economies, Paper gepresenteerd ter gelegenheid van de imf/Wereldbank-jaarvergadering te Praag.

Lensink, R., O. Morrissey (2002), fdi: flows, volatility and growth in developing countries, som Working Paper, Groningen.

1 Gedefinieerd als een periode langer dan 10 jaar.

2 In dit kader wordt vaak een vergelijking getrokken met de uitbreiding van de Unie in 1986 met Spanje en Portugal. Hoewel de migratiestroom vanuit deze landen beperkt bleef, loopt deze vergelijking spaak omdat de inkomensachterstand van beide landen op de eu minder groot was dan voor de huidige golf nieuwe lidstaten. Het inkomen van Spanje en Portugal lag in 1986 op 65% van het eu-gemiddelde, tegen 49% voor de tien nieuwe toetreders. De onzekerheden ten aanzien van het inschatten van de migratiestroom blijken ook uit een recente studie van het cbs en het rivm-mnp naar de lange-termijn bevolkingontwikkeling van Nederland (cbs/rivm-mnp, 2004). In deze studie wordt uitgegaan van een netto migratieinstroom van de nieuwe lidstaten naar Nederland in 2050

van tussen 5000 en 15000 personen, hetgeen lager is dan men zou verwachten op basis van de inventarisatie van studies van het cpb.

³ Volgens de ebrd bedroegen deze terugstortingen naar de toetredingslanden in 2001 gemiddeld 1% van het bbp van deze landen, tegen 10%-18% bbp voor transitielanden als Bosnië-Herzegovina en Moldavië.

⁴ De drie andere fondsen zijn het esf (*European Social Fund*), het eagf (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*), en de fig (*Financial Instruments for Fisheries Guidance*).

