

Cohesie voor integratie

Bijna onopgemerkt door de wetenschap en de media heeft de EG in de afgelopen maanden een besluit genomen over het beleid dat zij in de rest van het decennium zal voeren ten aanzien van de 'cohesie'. Van dit Europeak-begrip bestaat nog geen algemeen aanvaarde definitie. In de praktijk betekent cohesie dat lidstaten een eerlijk aandeel moeten hebben in de voordelen van verdergaande integratie, dan wel voor negatieve ontwikkelingen worden gecompenseerd. Aangezien veel integratie-opzetten juist door een gebrek aan cohesie zijn mislukt, is met het recente cohesiebesluit een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van de EMU vervuld.

Om een voldoende mate van cohesie te verzekeren, wordt het instrument van de internationale herverdeling van middelen (redistributie) ingezet. De preciese vorm die daarvoor gekozen wordt, hangt af van het stadium van de integratie. In de vroege fasen (vrijhandelszones) worden wel compensatiebetalingen toegepast. In de brede middenfasen (interne markt, EMU) zijn doelmittelen het aangewezen middel, veelal programmahulp ter verbetering van de economische structuur. Pas in de (con)federatiefase zijn algemene uitkeringen aan de orde, bij voorbeeld via sociale zekerheid¹.

De EG bevindt zich in de brede middenfase. Sinds 1973 wordt serieus werk gemaakt van de doelstelling om de achterstand van de minder welvarende gebieden te verkleinen. Daartoe is het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling opgericht, dat steun geeft aan projecten die de economische structuur van de betreffende gebieden kunnen verbeteren en daardoor de groei bevorderen. Bij elke verdere verbreding en verdieping van het integratieproces is deze herverdeling geïntensiveerd, dat wil zeggen dat er meer middelen voor beschikbaar gesteld werden. Het instrument bleef in wezen gelijk, al werd zijn vorm regelmatig aangepast.

In het verleden zijn er nogal wat kritische evaluaties gemaakt van de effectiviteit en efficiëntie waarmee deze gemeenschapsgelden werden ingezet. Wat betreft de effectiviteit, heeft onder andere de Europese Rekenkamer vraagtekens gezet bij de mate waarin de uitgevoerde projecten hebben bijgedragen aan de economische groei. Het blijft echter moeilijk de effectiviteit te beoordelen, gezien de onduidelijkheid van de doelstellingen en de ontoereikendheid van de methodes. De kritiek op de efficiëntie betreft vooral de inflexibiliteit van de procedures en de bureaucratie.

Het recente cohesiebesluit heeft twee kenmerken. Het bestaande instrumentarium zal met enige aanpassingen worden gehandhaafd. Daarnaast zullen de beschikbare middelen aanmerkelijk worden uitgebreid (van f 20 mrd per jaar in de afgelopen vijf jaar tot meer dan f 50 mrd per jaar voor 1994-1999). De overweging is dat in de toekomst het hoofd zal moeten worden geboden aan veel grotere problemen dan in het verleden, niet alleen omdat de economi-

sche crisis de convergentie bemoeilijkt, maar ook omdat in een EMU het wisselkoersinstrument niet meer kan worden ingezet voor het verbeteren van de concurrentiepositie van achterstandsgebieden².

Het stemt tot tevredenheid, dat de EG een beleid heeft vastgelegd waar de diverse partijen voor de komende periode houvast aan hebben. Bovendien voldoet het beleid in grote lijnen aan de eisen die het huidige integratiestadium stelt. Toch is er op onderdelen kritiek mogelijk.

Hoewel een hogere effectiviteit wordt nagestreefd door een betere selectie van projecten, wordt deze verbetering tenietgedaan door een aanmerkelijke vervaging van de doelstellingen. Zo moet voortaan rekening gehouden worden met de positie van de vrouw, het milieu, de betrokkenheid van de sociale partners enz. Hierdoor dreigt het cohesiebeleid op dezelfde manier te worden gepolitiseerd als met het landbouwbeleid is gebeurd: langzamerhand worden de doelstellingen verfijnd, wordt de uitvoering en controle gecompliceerder, stellen (lobby)groepen zich op eenmaal gekozen beleidsvormen in, en worden de mogelijkheden om met het oog op de hoofd-doelstelling bij te sturen, geringer.

Wat de efficiëntie betreft, kunnen vooral vragen worden gesteld bij de mate waarin ook rijke landen van het fonds kunnen profiteren. Het lijkt leuk dat nu ook Flevoland in aanmerking komt voor omvangrijke Europese steun, maar het zou beter zijn geweest als de EG zich tot de echte probleemgevallen had beperkt en de oplossing van de problemen in rijke landen aan deze landen zelf had overgelaten. Dit zou een aanmerkelijke versimpeling van de financieringsstromen en beleidspraktijk opleveren.

Een tweede punt betreft de perverse werking ten aanzien van de cohesie van de overige inkomsten en uitgaven van de EG. Zo krijgt het rijke Nederland disproportioneel veel uit het landbouwbeleid³. Het zou efficiënter zijn dit te veranderen. Er hoeft dan minder te worden herverdeeld en een nettobetaler als het arme Spanje zal minder op cohesie hoeven aan te dringen.

Al met al heeft de EG met het recente cohesiebesluit een belangrijke voorwaarde voor een verdere ontwikkeling van de Economische en Monetaire Unie vervuld. De manier waarop is economisch gezien zeker niet de beste, maar politiek gezien waarschijnlijk de enig mogelijke oplossing.

W.T.M. Molle

1. W.T.M. Molle, *The Economics of European Integration; theory, practice, policy*, Dartmouth, Aldershot, 1990.

2. Zie ook W.T.M. Molle e.a., *The impact of an economic and monetary union on social and economic cohesion*, in: K. Gretschmann (red.), *Economic and Monetary Union: implications for policy-makers*, EIPA, 1993, blz. 217-243

3. M. Gijzen en W. Haack, *De financiële herverdeling via het EG budget*, ESB, 11 december 1991, blz. 1233-1236.