



Cohesiebeleid moet effectiever

Auteur(s):

Ederveen, J.P.,

Gorter, J.

De auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau.J.P.Ederveen@cpb.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4378, pagina 723, 11 oktober 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

eu-uitbreiding

Het rendement van het Europese cohesiebeleid is laag. Kandidaatlidstaten azen op de gelden uit de cohesiefondsen, terwijl huidige lidstaten hun verworven posities niet willen opgeven. Wat moet er veranderen?

Hoe effectief is het Europese cohesiebeleid? Dat is een vraag die in het politieke debat weinig aandacht krijgt. Huidige en toekomstige lidstaten van de Europese Unie lijken vooral geïnteresseerd in het veilig stellen van hun deel van de koek. Dat is jammer, want een hogere effectiviteit is goed op zichzelf en zou bovendien het debat kunnen vergemakkelijken. Dit artikel richt zich op de knelpunten van het cohesiebeleid en geeft enkele voorzetten voor het wegnemen van deze knelpunten.

Uitbreiding veroorzaakt spanning

De Europese Unie wil welvaartsverschillen tussen haar regio's terugdringen. Daarom zet zij structuurfondsen in voor bijvoorbeeld de aanleg van wegen in Griekenland of sanering van bedrijven in Oost-Duitsland. Deze aanpak staat bekend onder de naam cohesiebeleid. Het vormt na het gemeenschappelijk landbouwbeleid de grootste post op de Europese begroting: voor de periode 2000 tot 2006 is er meer dan € 200 miljard voor uitgetrokken.

De op handen zijnde uitbreiding met een tiental Midden- en Oost-Europese landen en de eilandstaten Cyprus en Malta heeft grote gevolgen voor het cohesiebudget. Bij ongewijzigd beleid zal bijna € 150 miljard extra moeten worden ingezet om de relatief arme regio's in die landen vooruit te helpen. Tegelijkertijd verliezen regio's binnen de huidige Unie vijftig miljard euro aan steun doordat hun welvaartspeil binnen de uitgebreide Unie gunstig afsteekt tegen dat van de toetreders¹.

De toekomstige verdeling van lusten en lasten is een beladen onderwerp. Netto betalers zoals Duitsland en Nederland zijn fel gekant tegen een verdere verhoging van het budget. Netto ontvangers zoals Spanje en Griekenland verzetten zich tegen een verschuiving van Zuid- naar Midden- en Oost-Europa. De nieuwe toetreders betogen ten slotte dat zij niet de dupe mogen worden van het politieke getouwtrek van de huidige lidstaten.

Bevordert cohesiebeleid convergentie?

In het debat dreigt het eigenlijke doel van het cohesiebeleid ondergesneeuwd te raken. Juist dit doel, het bevorderen van regionale convergentie, is relevant voor de Midden- en Oost-Europese landen, die een grote economische achterstand hebben.

Het afgelopen decennium zijn de welvaartsverschillen in Europa licht afgenomen. Het is echter niet bij voorbaat duidelijk wat de rol van het cohesiebeleid hierin is geweest. Gangbare economische theorieën voorspellen convergentie immers als een soort automatisme, gedreven door lucratieve investeringsmogelijkheden en imitatie van succesvolle technologie. Cohesiebeleid kan een extra impuls geven als de subsidies worden gebruikt voor productieve investeringen.

Modelsimulaties laten zien dat een stroom cohesiesteun ter grootte van één procent van het regionale bruto binnenlands product gemiddeld tot een extra jaarlijkse groei van de productie per hoofd van de bevolking van 0,18 procentpunt kan leiden. Echter, econometrische studies die zich baseren op regionale economische groei uit voorbije jaren vinden substantieel lagere, of zelfs negatieve, elasticiteiten. Er zit dus een groot gat tussen het potentiële en het daadwerkelijk gerealiseerde rendement van cohesiebeleid.

Drie knelpunten

Uit het gat tussen potentie en realisatie blijkt dat het cohesiebeleid weinig effectief is in het bevorderen van regionale convergentie. Waar ligt dat aan? Drie knelpunten springen in het oog: gebrek aan additionaliteit, selectie van weinig productieve projecten en een overvloed aan regelgeving.

Cohesiebeleid moet leiden tot additionele investeringen. Er bestaat echter een gevaar dat nationale overheden hun arme regio's niet zelf steunen omdat ze geld uit Brussel krijgen. Omdat enkel regio's beneden een zeker welvaartspeil in aanmerking komen voor het

leeuwendeel van de Europese steun, hebben nationale overheden zelfs een prikkel om hun regio's arm te houden. De Europese Commissie onderkent dit risico en eist daarom cofinanciering door de nationale lidstaten. Uit eigen analyse blijkt echter dat daarmee het gevaar niet geheel bezworen is: onze schatting suggereert dat elke euro cohesiesteun ten koste gaat van zeventien cent aan nationale steun.

Cohesiebeleid kan alleen effectief zijn als het geld goed besteed wordt. Hoewel dit een open deur lijkt, is allerm minst zeker dat cohesiesteun in de regel ten goede komt aan de meest productieve projecten. Onrendabele projecten kunnen immers zeer lucratief lijken als de verwachte opbrengsten niet tegen de totale kosten worden afgezet, maar enkel tegen de eigen bijdrage.

Optimale aanwending van steun uit Brussel vereist een minimum aan administratieve lasten. Bij voorgaande uitbreidingen van de Unie werden politieke tegenstellingen echter gladgestreken met nieuwe fondsen en nieuwe doelstellingen. Zo kregen dunbevolkte regio's met de toetreding van Finland en Zweden een aparte status, terwijl voor Ierland een overgangsregeling in het leven werd geroepen zodat het rijkelijk met steun bedeed bleef ondanks zijn inmiddels bovengemiddelde welvaart. Een en ander heeft geleid tot een oerwoud aan regels en procedures, die niet altijd meer consistent zijn met de eigenlijke doelstelling van het cohesiebeleid. Dit is kostbaar per se, vermindert de flexibiliteit van regio's om de meest productieve projecten te selecteren en maakt het moeilijk voor de toetredende lidstaten - die de steun het hardste nodig hebben - het voor hen gereserveerde geld daadwerkelijk te incasseren.

Drie oplossingsrichtingen

Een wondermiddel dat alle knelpunten tegelijk verwijdert bestaat niet. Wij geven drie richtingen voor hervorming aan. Helaas betekent het verwijderen van één knelpunt vaak dat het belang van een ander toeneemt.

Additionaliteit

De Europese Commissie kan verdringing (crowding out) van nationale regionale steun aanpakken door extra eisen te stellen aan het toekennen van projectfinanciering en door een verscherpt toezicht te houden op de besteding van reeds toegekende steun. De Nederlandse ervaring met het terugvorderen van steun uit het Europese Sociale Fonds - één van de structuurfondsen - leert dat dit een effectief middel kan zijn om additionaliteit af te dwingen. Het is echter onwaarschijnlijk dat nog meer regelgeving het antwoord is op de problemen van het huidige cohesiebeleid. Het leidt immers tot hogere uitvoeringskosten, bemoeilijkt de selectie van de meest productieve projecten en verlaagt het bestuurlijk vermogen van de regio's om de hen toebedachte steun daadwerkelijk naar zich toe te trekken. Dit is van belang voor met name de toetredende lidstaten, die weinig ervaring hebben met de Brusselse bureaucratie.

Effectiviteit van projecten

Bij het huidige cohesiebeleid wordt het geld eerst over de regio's verdeeld en dan pas aan afzonderlijke projecten toegewezen. Hierdoor moeten regio's soms koortsachtig op zoek naar projecten die aan de regels van de Europese Commissie voldoen. Dit komt de effectiviteit natuurlijk niet ten goede. Een mogelijke oplossing is om projectvoorstellen direct met elkaar om cohesiesteun te laten concurreren. Een nadeel hiervan is dat het geld niet meer automatisch bij de arme regio's terecht komt. Dit kan toch worden gewaarborgd door de relatieve welvaart van een regio als additioneel criterium in de toekenningsprocedure op te nemen. Bovendien kan gebrek aan absorptievermogen van arme regio's worden opgevangen door ook de cofinanciering afhankelijk te maken van het regionale welvaartspeil.

Tegenover deze mooie vooruitzichten staat een forse verhoging van de administratieve lasten. De wenselijkheid hiervan staat of valt dan ook met het vermogen om dit voorstel in heldere en eenvoudig te controleren regels te vangen.

Kap het regelwoud

Een radicale oplossing voor de overvloed aan regelgeving is de regionale invalshoek te verlaten, en het cohesiebeleid om te vormen tot een systeem van overdrachten op nationaal niveau. Lidstaten kunnen dan zelf beslissen hoe ze de aan hun toegekende steun besteden. Dit beantwoordt ook beter aan het subsidiariteitsbeginsel.

Wel wordt het probleem van gebrek aan additionaliteit hierdoor genegeerd. Bovendien is er, met het verdwijnen van verdere controles, geen enkele garantie dat cohesiesteun ten goede komt aan projecten die regionale convergentie bevorderen. Het is daarom verstandig om aan een systeem van nationale overdrachten voorwaarden op bestuurlijk gebied te verbinden. Op deze manier blijft de Europese Commissie toch greep houden op de aanwending van de middelen.

Conclusie

Nederland en Duitsland maken zich sterk voor het bevrozen van hun netto bijdrage, terwijl met name Spanje zich verzet tegen elk verlies ten opzichte van de status quo. Hoe gaat Denemarken, de huidige voorzitter van de Europese Raad, in de komende maanden alle lidstaten achter een vernieuwd cohesiebeleid krijgen? De klassieke reactie van de Europese Unie is om met extra fondsen, doelstellingen en overgangstermijnen zowel de zittende lidstaten als de toetreders tevreden te stellen. De discussie blijft dan beperkt tot de financiële gevolgen van de uitbreiding.

Dat zou een gemiste kans zijn. Als de discussie zich niet meer richt op de realisatie van het eigenlijke doel, het terugdringen van de regionale welvaartsverschillen, betekent dat eigenlijk het failliet van het cohesiebeleid. En dat terwijl een effectiever cohesiebeleid impliceert dat meer resultaat behaald wordt met hetzelfde geld. Daarbij zijn alle landen gebaat.

Dit artikel is gebaseerd op de recent verschenen CPB-publicatie *Funds and games. The economics of European cohesion policy* die de auteurs van dit artikel samen met Ruud de Mooij en Richard Nahuis hebben geschreven.

1 Interdepartementaal beleidsonderzoek, De financiering van het structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de Europese Unie, Ministerie van Financiën, Den Haag, 2001.

Copyright © 2002 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)