

Convergentie of divergentie tussen Europese regio's

De belangrijkste doelstelling van het solidariteitsbeleid van de Europese Unie is het terugdringen van economische verschillen. De aandacht richt zich hierbij dikwijls op de verschillen tussen landen. Vaak zijn de verschillen tussen regio's binnen landen echter nog groter. De vraag is dan ook of de verschillen op regionaal niveau afnemen.

De publieke aandacht voor de ontwikkeling van economieën in Europa richt zich doorgaans op landen. Denk bijvoorbeeld aan de discussies over de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten in 2004 en de latere toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007. Er zijn in de loop der tijd veel woorden gewijd aan de onderlinge verschillen tussen de landen, maar in het algemeen wordt weinig aandacht besteed aan de verschillen binnen landen. Ten onrechte, want de regionale verschillen binnen een land zijn in veel gevallen groter dan de verschillen tussen die landen. Ter illustratie: binnen de groep nieuwe toetreders bedraagt het reële bruto binnenlands product (bbp) per inwoner van het armste land (Bulgarije) veertig procent van dat van het rijkste land (Slovenië). De regionale verschillen in reëel bruto regionaal product (brp) per inwoner zijn in de meeste Oost-Europese landen echter groter. Vooral in Letland, waar het brp per inwoner in Riga vier maal zo hoog is als dat in Latgale. Figuur 1 geeft per lidstaat de spreiding van het reële brp per inwoner weer. Voor elk land toont de figuur de regio met het hoogste en de regio met het laagste reële brp per inwoner, evenals het landelijk gemiddelde. Binnen Cyprus, Luxemburg en Malta zijn geen afzonderlijke regio's onderscheiden. Voor deze landen is derhalve alleen het landelijk gemiddelde weergegeven.

Binnen alle landen is sprake van een behoorlijke spreiding. In Zweden en Nederland is deze met een factor 1,6 het laagst. Maar ook als we het brp in regio's met het bbp in landen vergelijken, blijkt het belang van de regionale insteek. Zo ligt het brp per inwoner in Hainaut, Dessau en Cornwall (armste regio's in respectievelijk België, Duitsland en Groot-Brittannië) lager dan het gemiddelde bbp per inwoner van Slovenië. Anderzijds heeft Praag een hoger brp per inwoner dan het gemiddelde bbp per inwoner van, op Luxemburg na, alle Europese landen.

Grote variatie in economische ontwikkeling
De convergentiedoelstelling, onderdeel van het cohesiebeleid van de Europese Unie, richt zich op het stimuleren van groeibevorderende omstandighe-

den en factoren om de minst ontwikkelde lidstaten en regio's hun achterstand te laten inlopen. Binnen de EU-27 komen 84 regio's in zeventien lidstaten voor deze doelstelling in aanmerking voor de komende beleidsperiode (2007–2013). Zij hebben allen een brp per inwoner dat lager ligt dan 75 procent van het gemiddelde van de EU. Voor de convergentiedoelstelling is voor deze periode een totaalbedrag van 283 miljard euro uitgetrokken, ongeveer 82 procent van de beschikbare middelen voor het cohesiebeleid en zo'n 36 procent van de totale Europese begroting (Europese Commissie, 2007a). Ook in de voorgaande beleidsperioden ging de (financiële) aandacht vooral uit naar het terugdringen van economische verschillen tussen landen en regio's.

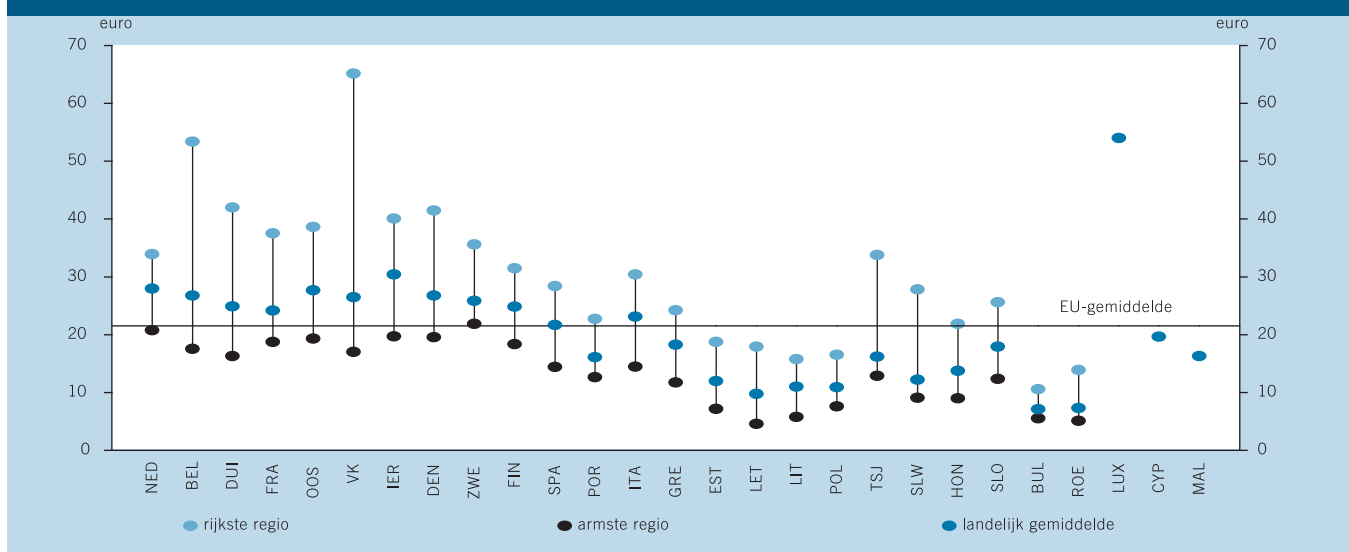
In haar vierde verslag over de economische en sociale cohesie concludeert de Europese Commissie dat het cohesiebeleid succesvol is. Zo is het aantal regio's met een brp per inwoner dat lager is dan 75 procent van het EU-gemiddelde tussen 1995 en 2004 gedaald van 78 naar zeventig en het aantal met een brp per hoofd van minder dan vijftig procent van het EU-gemiddelde van 39 tot 32. Maar in hetzelfde verslag benadrukt de Commissie dat ook een behoorlijk deel van de armere regio's een negatieve ontwikkeling kende. In de periode 2000–2004 was in 27 regio's sprake van een daling van het reële brp per hoofd en in nog eens 24 regio's bedroeg de stijging minder dan een half procent (Europese Commissie, 2007b). En van de regio's met een brp per inwoner van minder dan 75 procent van het gemiddelde in 1995 zagen negentien dat percentage verder dalen. Kader 1 gaat in op de vraag wat bovenstaande conclusies zeggen over de ontwikkeling van de welvaart in regio's.

De verschillen worden almaar groter

Er zijn dan ook nog steeds forse verschillen tussen landen en vooral tussen regio's binnen landen, zoals al duidelijk werd uit figuur 1. Op landelijke schaal zijn die verschillen flink afgenomen in het afgelopen decennium. Over het algemeen kenden de in economisch opzicht achterlopende landen in die periode een bovengemiddelde groei. Op Cyprus na lag de groei van het reële bbp per inwoner in alle nieuwe lidstaten boven het gemiddelde van de Europese Unie. Dat geldt ook voor Griekenland, Ierland en Spanje. Op regionaal niveau zijn de verschillen in het afgelopen decennium echter toegenomen. Door de toetreding van de twaalf nieuwe lidstaten zijn veel regio's met een grote economische achterstand toe-

figuur 1

Regionale spreiding in bruto regionaal product per inwoner, gecorrigeerd voor koopkracht, 2004 (x 1.000 euro)



Bron: Eurostat

getreden. Maar ook binnen de landen is de spreiding van het brp per inwoner gegroeid. Op vijf lidstaten na is overal de verhouding tussen het brp per inwoner in de rijkste regio en dat in de armste regio toegenomen (zie figuur 3).

Deze toenemende inkomensongelijkheid tussen regio's speelt met name in Oost-Europa. Figuur 4 geeft de ontwikkeling van de spreiding in Oost-Europese landen weer. Ter illustratie: in Letland was het hoogste regionale brp per inwoner in 1995 ongeveer 2,4 maal zo hoog als het laagste. In 2004 was dit vier maal zo hoog. De nieuwe lidstaten mogen dan een forse economische groei hebben doorgemaakt, die groei sloeg voor een groot deel neer op de rijkere regio's, de hoofdstedelijke gebieden. Van de totale bbp-groei in Oost-Europa kwam een derde voor rekening van die regio's. Dat geldt in het bijzonder voor Estland en Letland en in mindere mate ook voor Hongarije en Bulgarije.

Het is niet verwonderlijk dat de meest dynamische regio's als eerste en het meest profiteren van

Europese economische groei of Europese eenwording. Wel is het zo dat die groei remmend kan werken op de economische ontwikkeling van andere regio's. De groei is immers niet alleen autonoom. In veel plattelandsgebieden drijven het gebrek aan arbeidsperspectieven buiten de landbouw en de lagere levensstandaard mensen ertoe hun geluk elders te zoeken. Dit geldt in het bijzonder voor de jongere bevolking en gekwalificeerde arbeidskrachten. Groeiende regio's hebben

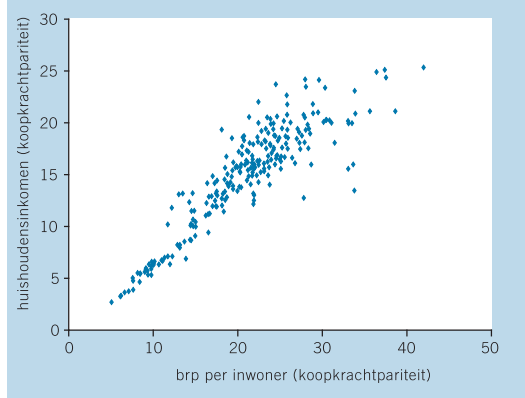
Kader 1

Bruto regionaal product is geen welvaart

De meest gebruikte indicator voor de welvaart van landen is het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner, al dan niet gecorrigeerd voor koopkracht. Het bbp is de waarde van alle in een land geproduceerde goederen en diensten. Deze wordt gemeten als de som van alle toegevoegde waarden, de som van alle primaire inkomens of de som van alle bestedingen in een land. Op landelijke schaal fungeert het bbp in het algemeen goed als maatstaf voor materiële welvaart. De belangrijkste mismatch is gelegen in de internationale forensen, wanneer het bbp wordt gemeten als de som van alle toegevoegde waarden. Zij voegen immers waarde toe in land A terwijl zij in land B wonen en dus ook in land B de welvaart genieten. De regionale equivalent van het bbp is het bruto regionaal product (brp), gemeten als de som van alle toegevoegde waarden in een regio. In dit geval is echter sprake van een veel groter verschil tussen gemeten brp en feitelijke welvaart. Mensen die bijvoorbeeld in de Randstad werken, dragen bij aan het brp aldaar. De welvaart die zij produceren, komt echter (voor een groot deel) terecht waar zij wonen, in de vorm van salaris, en dat hoeft niet in de Randstad te zijn. Flevoland, ondanks de hoge economische groei aldaar nog steeds vooral een forensenprovincie, heeft ruim het laagste brp per inwoner van Nederland, maar dat zegt lang niet alles over de welvaart in de provincie. Wat betreft huishoudensinkomen staat Flevoland zelfs op de vierde plaats (Eurostat, 2007). Dit verschijnsel speelt in alle Europese landen. Overal komen werk- en woonregio's voor. Over het algemeen zijn de hoofdstedelijke regio's de typische werkregio's en dus hebben die regio's een veel hoger brp per inwoner. Ook het welvaartsniveau is in die regio's vaak hoger, maar de verschillen met de welvaart in de rest van het land zijn doorgaans veel kleiner. De regionale spreiding van het brp per inwoner in figuur 1 kan dan ook niet als een perfecte indicatie van de welvaartspreiding worden beschouwd, al is er wel degelijk een sterk verband tussen brp per inwoner en het inkomen van huishoudens (zie figuur 2).

figuur 2

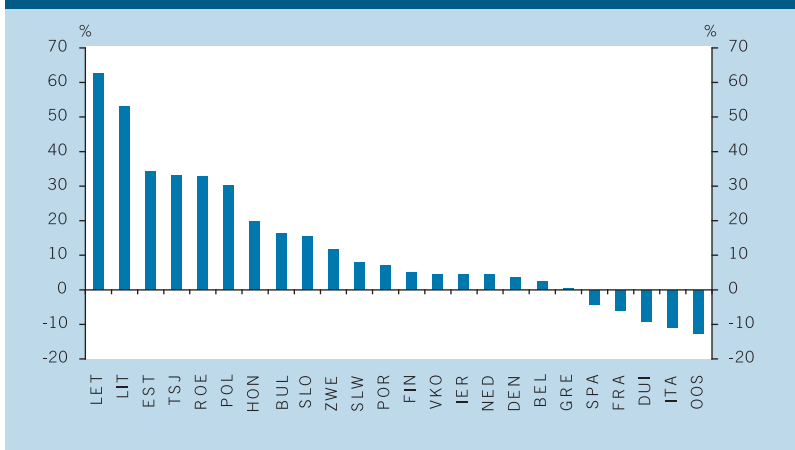
Verband tussen brp en gemiddeld huishoudensinkomen, 2004 (x 1.000 euro)



Bron: Eurostat

figuur 3

Groei spreiding brp per inw. 1995–2004



Bron: Eurostat

zodoende een zuigende werking en trekken de potentievolle, jonge, dynamische bevolking naar zich toe.

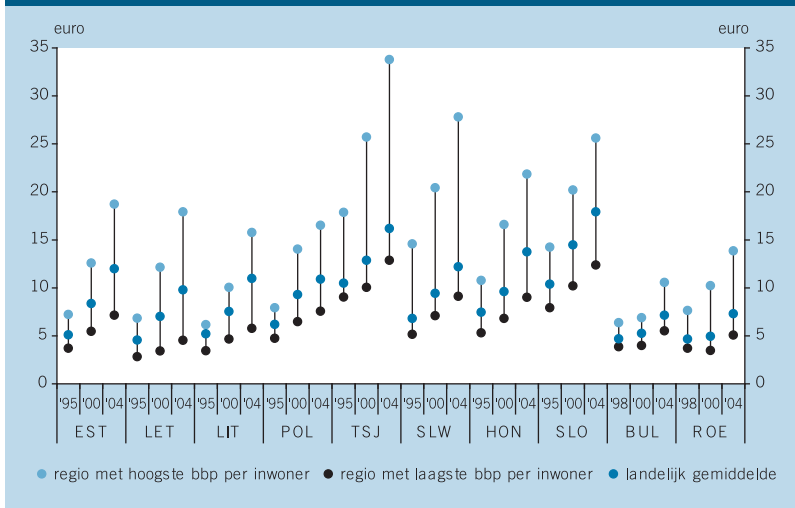
Geen krimp maar achterlopende groei

Hoewel de verschillen wel degelijk zijn toegenomen, is het beeld minder negatief dan het lijkt. De toegenomen spreiding in de Oost-Europese landen zit namelijk aan de bovenkant en wordt vooral veroorzaakt door de sterke groei in regio's met een hoog brp per inwoner en niet zozeer door economische krimp in de achterliggende gebieden, getuige figuur 4. Voor elk land geldt dat in de afgelopen tien jaar de meest achterlopende regio is opgeklommen, ook wanneer wordt gecorrigeerd voor koopkracht, maar dat de voorlopers veel harder zijn gegroeid. Verder is het waarschijnlijk dat ook in de snel groeiende Oost-Europese regio's het forensenverkeer zal zijn toegenomen. Daarbij zal het Flevolandeffect zonder twijfel ook zijn Oost-Europese pendant kennen. Hoewel het brp per inwoner in de hoofdsteden wordt geproduceerd, slaat de gecreëerde welvaart wel degelijk ook in de omringende regio's neer.

Door de forse groei in Oost-Europese hoofdsteden is de economische concentratie binnen Europa in termen van brp verminderd. Het belang van de traditionele economische kern (het gebied tussen Londen, Parijs, Milaan, München en Hamburg) in de totale economie was in 2004 beduidend kleiner dan in 1995, terwijl het bevolkingsaandeel van deze kern stabiel bleef. Naast de groei in met

figuur 4

Regionale spreiding in bruto binnenlands product per inwoner, gecorrigeerd voor koopkracht (x 1.000 euro)



Bron: Eurostat

name Warschau, Praag, Bratislava en Boedapest wordt dit ook veroorzaakt door de opkomst van nieuwe groeicentra in de Europese Unie zoals deze tot 2004 bestond, zoals Dublin, Madrid, Helsinki en Stockholm. Binnen de lidstaten heeft dit echter juist geleid tot grotere concentratie van economische activiteiten. Tussen 1995 en 2004 is het aandeel van de hoofdstedelijke regio's in het nationale bbp gemiddeld met negen procent toegenomen. Deze trend was vooral zichtbaar tussen 1995 en 2000 (Europese Commissie, 2007b). Zo concludeert de Europese Commissie en zo blijkt ook uit bovenstaande figuren.

De ontwikkeling van de economische spreiding over regio's ziet er dan ook anders uit wanneer de hoofdstedelijke regio's, de uitschieters, buiten beschouwing worden gelaten. Zo geeft de Europese Commissie in haar rapport als voorbeeld dat, in termen van brp per inwoner, een vergelijking tussen de hoogste twintig procent van de regio's en de onderste twintig procent laat zien dat de verschillen juist zijn afgenomen. In 1995 was het gemiddelde brp per inwoner in de hoogste twintig procent 4,1 keer zo hoog als in de onderste twintig procent. In 2004 was dit gedaald naar 3,4 procent. Dit neemt echter niet weg dat de meest achterliggende gebieden, vooral gelegen in het oosten van de Oost-Europese landen, zich zeer beperkt ontwikkelen. Het beeld van veel mensen die werken in de agrarische sector, een hoge mate van zelfvoorziening en paard-en-wagen als belangrijkste transportmiddel is daar nauwelijks veranderd.

Tot besluit

De vraag of in de Europese Unie sprake is van convergentie of divergentie, kan op meerdere wijzen worden benaderd. In dit artikel stond de regionale insteek centraal, waarbij vooral ingezoomd is op verschillen binnen Oost-Europese landen. Binnen die landen, maar ook elders in de EU, blijken de regionale verschillen in het afgelopen decennium fors te zijn toegenomen. De economische groei wordt vooral gecreëerd in de hoofdstedelijke gebieden. De landelijke gebieden daarentegen, de oostelijke rand van de EU, blijven behoorlijk achter in de groei. Het lukt dus voorsnog niet om de allerarmste regio's van de uitgebreide Europese Unie in snel tempo met de oude lidstaten te laten convergeren.

LITERATUUR

- Europese Commissie (2007a) *Regionaal Beleid – Inforegio*. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_nl.htm
- Europese Commissie (2007b) *Growing Regions, Growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2007) *Regional statistics*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL