

De Europese structuurfondsen

V.F.M. Wesseling*

De Europese structuurfondsen zijn het belangrijkste instrument voor de coördinatie van het sociale en regionale beleid in de Europese Gemeenschap. De verschillen in regionale ontwikkeling en de problemen met de produktiestructuur en de werkgelegenheid zijn door de uitbreiding van de EG sterk toegenomen. De structuurfondsen hebben die verschillen niet kleiner kunnen maken. Toch zullen de fondsen in belang toenemen, zeker als ook Oosteuropese landen zich aanmelden als lid van de EG.

Door de politieke veranderingen in Oost-Europa zal de Europese Gemeenschap ongetwijfeld worden geconfronteerd met nieuwe aanvragen voor het lidmaatschap. Tot nu toe leidde elke uitbreiding tot grotere verschillen in inkomensniveau binnen de Gemeenschap en was zodoende aanleiding tot de uitbouw van communautaire herverdelingsmechanismen. Deze zijn geïnstitutionaliseerd in het landbouwfonds en de structuurfondsen. De economische integratie is gebaseerd op een subtiële belangenverstrengeling van de lidstaten en een deel van de prijs die daarvoor moet worden betaald, wordt verrekend via de structuurfondsen van de Gemeenschap. De structuurfondsen zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O). Het lijkt nuttig om deze fondsen aan de vooravond van mogelijk nieuwe uitbreidingsbesprekingen nader te bezien. Achtereenvolgens komen aan de orde: de doelstellingen, de financiering en werkzaamheden, de recente hervorming van de fondsen en een evaluatie van het functioneren.

Doelstellingen

De economische integratie in de EG is in overwegende mate gebaseerd op het principe van de vrije markt. Dit geldt echter niet voor de landbouwsector. Bovendien is er een regionaal en sociaal beleid ontwikkeld om bepaalde gevolgen van de beoogde sterkere concurrentie te neutraliseren of te compenseren. Voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid werd in 1962 het EOGFL opgericht. Produktieoverschotten worden tegen vastgestelde prijzen opgekocht en relatief inefficiënte producenten ontvangen subsidies voor een structurele verbetering van de produktie. Voor het opkopen van de overschotten dient de afdeling Garantie en voor de financiering van de structurele verbetering de afdeling Oriëntatie van het EOGFL.

Voor de ontwikkeling van een regionaal en sociaal beleid zijn door het Verdrag van Rome de Europese Investeringsbank (EIB) en een Europees Sociaal Fonds (ESF) ingesteld (art. 130 en 123). Het Europees Soci-

aal Fonds is opgericht voor de verbetering van de werkgelegenheid en de bevordering van de geografische en beroepsmobiliteit. In het EG-verdrag ontbrak een expliciete verwijzing naar regionale politiek. Wel wordt in de preambule gesproken over "het bevorderen van eenheid en harmonische ontwikkeling, door het verschil in niveau tussen de gebieden en de achterstand van de minder begunstigde gebieden te verminderen". Hoewel het verdrag steunmaatregelen van nationale staten in het algemeen verbiedt, werd deze steun voor de ontwikkeling van streken met een lage levensstandaard en voor bepaalde regionale economieën wel toegestaan (art. 92). De Commissie van de EG kreeg hierbij een toezichhoudende rol. De Commissie streefde ernaar de regionale politiek naar het communautaire vlak te tillen, waarbij haar rol bij de toewijzing van de steun minder passief zou zijn. Zij werd hierin gesteund door de onderhandelingen over de toetreding tot de gemeenschap van het Verenigd Koninkrijk. De instelling van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling was het gevolg van de eerste uitbreiding van de Gemeenschap met Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Voor het Verenigd Koninkrijk zou steun uit het Fonds een belangrijke correctie vormen op de in financieel opzicht ongunstige toetredingsvoorwaarden.

In 1975 begon het EFRO zijn werkzaamheden. De doelstelling was om onevenwichtige situaties op regionaal gebied, die voortvloeien uit een overwicht van de agrarische sector, industriële veranderingen en structurele tekorten aan werkgelegenheid, te corrigeren.

Financiering en werkzaamheden

De fondsen worden gefinancierd uit de begroting van de EG. Na de financiering van de landbouwpolitiek (EOGFL, afdeling Garantie), die circa 60% van de begroting opslokt, vormt de structuurpolitiek de grootste verzamelpost op de begroting. Het overgrote deel van de daarvoor vastgelegde bedragen gaat

* De auteur is universitair docent Internationale Economische Betrekkingen bij de vakgroep Macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

naar de structuurfondsen. Tabel 1 laat zien dat dit bedrag van bijna 5 miljard ecu in 1985 opliep tot ruim 9 miljard ecu in 1989, maar dat een stijging in procenten van de totale begroting vooral in het laatste jaar plaatsvond. Dit hangt samen met de hierna te bespreken hervorming van de fondsen.

Door de economische recessie in het begin van de jaren tachtig namen de structurele problemen waarvoor de fondsen zijn bedoeld sterk toe. Dit maakte een verschuiving van de uitgaven naar het ESF en EFRO gewenst, maar die ketste af op de problemen die in de EG rezen rond de financiering van de begroting als gevolg van de landbouwpolitiek. In afwachting van een oplossing voor de budgettaire problemen nam de Raad richtlijnen aan voor het beter functioneren van de fondsen. In 1983 bepaalde zij dat, gezien de sterk stijgende jeugdwerkloosheid, 75% van de middelen van het ESF moest worden aangewend voor de opleiding van en werkverschaffing aan jongeren onder de 25 jaar. Het Fonds vergoedt 50 tot 55% van bepaalde nationale programma's voor werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit, waarbij prioriteiten worden gesteld aan langdurig werklozen, gehandicapten, migranten enzovoort. In 1985 trad een nieuwe regeling voor het EFRO in werking. Deze kwam tegemoet aan kritiek op de toewijzing van de middelen¹. Tot 1985 ontvingen de lidstaten een bijdrage uit het fonds volgens een systeem van nationale quota's. Dit resulteerde in een gebrek aan flexibiliteit en coördinatie. De landen met een bnp per capita onder het EG-gemiddelde ontvingen wel het meest, maar door het automatisme in de toewijzing had de Commissie geen invloed op de besteding van de gelden. In het nieuwe systeem kreeg de Commissie een actieve rol bij de toewijzing. De hulpverlening werd meer geconcentreerd op een kleiner aantal grotere projecten die voortaan aan strengere criteria zouden worden getoetst. Daarbij werd ook het additionele karakter van een subsidie op regionale ontwikkelingsprojecten beklemtoond. Door de uitbreiding van de EG met Griekenland (1981) en Portugal en Spanje (1986) nam de regionale ongelijkheid sterk toe. De aanpassing van deze economieën zou veel structurele steun vergen, dit was een deel van de prijs die de andere lidstaten voor de toelating moesten betalen.

Hervorming van de fondsen

Vanaf de vergadering van de Europese Raad in Fontainebleau in 1984 ontplooi de Gemeenschap een nieuw élan. In 1985 werden de voorstellen voor de voltooiing van de interne markt aangenomen en in juli 1987 trad de Europese Akte in werking. Hiermee wordt de doelstelling van een regionaal beleid, en ook het EFRO, expliciet in het EG-verdrag opgenomen (art. 130A). In het derde deel van het verdrag is een nieuwe titel toegevoegd over de economische en sociale samenhang die bij het verwezenlijken van de gemeenschappelijke markt moet worden nastreefd. Hierin worden de drie structuurfondsen aangewezen om samen met de Europese Investeringsbank aan dit beleid gestalte te geven. Aan de Commissie wordt opgedragen een voorstel tot hervorming van de fondsen op te stellen ten einde hun bijstandsverlening onderling en met de bestaande financieringsinstrumenten te coördineren (art. 130D).

	In mln. ecu		In procenten				
	1985	1989	1985	1986	1987	1988	1989
EOGFL-O	656	1.508	2,1	2,2	2,7	2,5	3,3
EFRO	2.290	4.495	7,5	8,6	8,0	8,1	9,7
ESF	2.010	3.372	6,6	6,4	7,0	6,3	7,3
Totaal	4.956	9.375	16,2	17,2	17,7	16,9	20,2

Bron: *Algemeen verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen*, nrs. 19 t/m 23, 1985-1989.

De voorstellen van de Commissie voor een hervorming van de structuurfondsen maakten deel uit van een samenhangend pakket waarin ook de aanpassing van het landbouwbeleid, de vergroting van de eigen middelen van de Gemeenschap en een efficiëntere begrotingsstructuur werden behandeld. Toen hierover op de Europese top van Brussel in februari 1988 na moeizaam onderhandelen overeenstemming was bereikt, werd de wetgeving met betrekking tot de hervorming uitgewerkt. Ze trad op 1 januari 1989 in werking². De hervorming is gericht op concentratie van de hulpverlening, coördinatie van de communautaire structuurmaatregelen en een beter beheer van de middelen³. In het kort betekent dit het volgende. Er zijn vijf hoofddoelstellingen vastgesteld waarvoor de subsidies van de fondsen en de leningen van de EIB worden ingezet. Het gaat om de ontwikkeling en aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand, met een bbp per inwoner lager dan 75% van het communautaire gemiddelde (doelstelling 1), het omschakelen van regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen, criteria hiervoor zijn de werkloosheid en de achteruitgang van een relatief hoge werkgelegenheid in de industrie (doelstelling 2), het bestrijden van langdurige werkloosheid (doelstelling 3), de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces (doelstelling 4), het aanpassen van de productie-, verwerkings- en verkoopstructuur in land- en bosbouw (doelstelling 5a) en het bevorderen van de ontwikkeling van het platteland (doelstelling 5b).

De oriëntatie op deze vijf doelstellingen moet gepaard gaan met een voortdurende coördinatie bij het inzetten van de fondsen. Voorheen werden de financiële instrumenten vooral afzonderlijk gebruikt⁴. De maatregelen van de Gemeenschap moeten een aanvulling vormen op soortgelijke maatregelen van de lidstaten. Deze complementariteit van de hulpverlening vereist nauw overleg tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, of de door de lidstaat aan-

Tabel 1. Het aandeel van de structuurfondsen in de begroting van de EG (vastleggingen)

1. Zie voor deze kritiek G.J. Croxford, M. Wise, B.S. Chalkley, *The reform of the European Regional Development Fund*, *Journal of Common Market Studies*, september 1987.

2. Zie de kaderverordening van de EG nr. 2052/88 en de vier uitvoeringsverordeningen, nr. 4253/88 betreffende de coördinatie, nr. 4254/88 betreffende het EFRO, nr. 4255/88 betreffende het ESF en nr. 4256/88 betreffende het EOGFL-oriëntatie.

3. Zie hiervoor ook het *Vademecum over de hervorming van de structuurfondsen*, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1989.

4. Afgezien van een incidentele geïntegreerde benadering, zoals voor de Geïntegreerde Mediterraan Programma's (GMP's).

gewezen nationale, regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten. Hierbij wordt elke partij geacht te handelen als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft. Dit 'partnerschap' vormt het centrale beginsel van de hervorming⁵. Doordat voortaan niet langer afzonderlijke projecten maar programma's centraal staan, kan een kader voor de coördinatie worden vastgesteld. Het nieuwe stelsel geeft een geïntegreerde benadering voor de drie taken van beleid waarvoor de drie structuurfondsen worden ingeschakeld. Voor het regionale beleid (doelstelling 1, 2 en 5b) zijn dit het EFRO, ESF en EOGFL-Oriëntatie, voor het sociale beleid (doelstelling 3 en 4) het ESF en voor het landbouwstructuurbeleid (doelstelling 5a) het EOGFL-Oriëntatie.

Voor dit geïntegreerde beleid is voor de periode 1989-1993 60,3 miljard ecu uitgetrokken. Op 11 oktober 1989 heeft de Commissie de richtcijfers per doelstelling vastgelegd. Meer dan de helft van de totale steun is bestemd voor de regio's met een ontwikkelingsachterstand (doelstelling 1). Hiertoe wordt gerekend het hele grondgebied van de Ierse Republiek, Griekenland en Portugal, het overgrote deel van Spanje, de zuidelijke helft van Italië met Sardinië en Sicilië, Corsica en de Franse Overzeese Departementen en Noord-Ierland. De regio's, grensregio's of deelregio's, die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen (doelstelling 2) liggen verspreid over negen lidstaten met uitzondering van Ierland, Griekenland en Portugal wier grondgebied volledig onder doelstelling 1 valt.

De lidstaten (c.q. de door hun aangewezen regionale of lokale autoriteiten) moeten voor het geïntegreerde beleid meerjarenplannen opstellen (drie tot vijf jaar). Na een bespreking hiervan met de Commissie worden in overleg met de EIB en de betrokken lidstaat de prioriteiten vastgesteld in z.g. communautaire bestekken. Deze bestekken bevatten gegevens over de samenhang met het sociaal-economische beleid van de lidstaat, een overzicht van de vormen van bijstandsverlening en een indicatief financieringsprogramma met vermelding van de bedragen die worden betrokken van de fondsen, de EIB en de overige financieringsinstrumenten. Ook in de uitvoeringsfase speelt overleg tussen alle betrokkenen op communautair, nationaal, regionaal en lokaal niveau door het z.g. partnerschap een hoofdrol. Toezicht op en evaluatie van de uitvoering geschiedt door de Commissie en de lidstaten tezamen.

Evaluatie van het functioneren⁶

De structuurfondsen zijn ingesteld om de regionale dispariteiten in de Gemeenschap te verkleinen. Men kan zich afvragen of de middelen van de fondsen daaraan hebben bijgedragen en of de ruime toewijzing van middelen aan Griekenland, Spanje en Portugal op grond van de ervaringen uit het verleden valt te rechtvaardigen. In het Derde periodiekverslag over de sociaal-economische situatie en ontwikkeling van de regio's wordt geconstateerd dat de regionale verschillen in de Gemeenschap in de periode 1973-87 niet zijn afgenomen⁷. Tot 1973 was er sprake van regionale convergentie binnen de afzonderlijke lidstaten, maar deze was vooral het gevolg van een interregionale migratie die daarna

sterk is afgenomen en niet van een relatief sterkere groei in de zwakke regio's. Na 1973 vertoonde het verloop van de regionale ongelijkheid een betrekkelijk constant peil voor het inkomen per hoofd en de arbeidsproductiviteit, terwijl de absolute verschillen in werkloosheidscijfers zowel tussen de lidstaten als tussen de regio's toenamen. Tegenstanders van financiële transfers door de structuurfondsen beroepen zich op deze ontwikkeling om te betogen dat dit beleid niets heeft bijgedragen aan een betere ontwikkeling in de zwakke regio's en er zelfs schadelijk voor is⁸. Locale politisering van het economische proces en een toenemende bureaucratie zouden tot een economisch onjuiste besluitvorming leiden. Afgezien van het meningsverschil over overheidsingrijpen in het algemeen kan men natuurlijk even goed beweren dat het algemene beeld van vrijwel niet veranderende ongelijkheden juist het gevolg is van regionale en sociale steun in een periode van vertraagde groei en omschakeling in het productieproces, waardoor een grotere divergentie in ontwikkeling is voorkomen. Maar ook deze bewering valt moeilijk te staven. De vele hervormingen van de fondsen (voor het ESF in 1971, 1977, 1983 en 1989 en voor het EFRO in 1979, 1984 en 1989) zijn mede het gevolg van kritiek op het functioneren in het verleden. Maar deze hervormingen, en de verdubbeling van de middelen voor de fondsen tot 1992, zijn ook het gevolg van de voortschrijdende dynamiek van het integratieproces. De Europese Gemeenschap ontwikkelt zich steeds verder tot een los aaneengevoegde federale superstaat. De geografische uitbreiding blijkt een verdieping van de samenwerking uit te lokken die tot uitdrukking komt in een verschuiving van herverdelingsmechanismen naar een hoger niveau⁹. De uitbreiding van de transfer van middelen moet dan ook niet in de eerste plaats op grond van de ervaring uit het verleden worden beoordeeld maar met het oog op de verwachte toekomst.

Bij de laatste uitbreiding van de EG is het gewicht van het probleem van de achtergebleven regio's tweemaal zo groot geworden. De regionale verschillen in inkomen zijn in de Gemeenschap ongeveer twee keer en de verschillen in werkloosheid drie keer zo groot als in de Verenigde Staten¹⁰. De dynamiek die volgt uit het project tot voltooiing van de gemeenschappelijke markt, waarin de nadruk valt op exploitatie van schaafeffecten, dreigt het verschil tussen hoog en laag ontwikkelde regio's verder te accentueren. Het bestaan van zulke verschillen bete-

5. EEG, verordening nr. 2052/88, art. 4.

6. De steun verleend door het EOGFL-Afdeling Oriëntatie blijft, omdat hij ook deel uitmaakt van het landbouwbeleid en in omvang veel geringer is, hier verder onbesproken.

7. Commissie van de EG, *Derde periodiek verslag over de sociaal-economische situatie en ontwikkeling van de regio's van de Gemeenschap*, Luxemburg, 1987, hoofdst. 1 en blz. 55.

8. W. Kingston, *The failure of regional aid*, *European Affairs*, voorjaar 1990, blz. 81-87.

9. D.E. Wildasin, *Budgetary pressures in the EEC, a fiscal federalism perspective*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mei 1990, blz. 69-74.

10. Commissie van de EG, op.cit., Luxemburg, 1987, hoofdstuk 1 en blz. 55.

kent ook congestie en capaciteitsproblemen in de hoogontwikkelde regio's bij een opgaande conjunctuur, waardoor een gelijkmatige groei binnen de gemeenschap wordt geremd. Daarom moet de concurrentiekracht van de laagontwikkelde regio's worden vergroot.

Om te beoordelen of de steunverlening van de structuurfondsen bijdraagt aan een verbetering van deze concurrentiekracht, en aan een reële convergentie tussen de regio's, moet worden gekeken naar de aard en de vorm van de bijstand. Het EFRO financiert in de eerste plaats investeringen in infrastructuurvoorzieningen: wegen, stuwdammen, elektrische centrales, de ontsluiting van industriegebieden, enzovoort. Daarnaast verleent het Fonds steun aan produktieve investeringen in de industrie, het ambacht en de dienstensector. Tabel 2 geeft een overzicht van de bijstand die het EFRO toekende over de periode 1975-1988, naar landen, projecten en programma's. Vóór 1985 ging de steun vrijwel uitsluitend naar individuele projecten die door de lidstaten werden ingediend, daarna is de steun in toenemende mate verstrekt op basis van programma's, waarbij een contractuele vastlegging van de verplichtingen een beter toezicht met gecoördineerde tenuitvoerlegging waarborgt. Vanaf 1989 is dit de enige vorm van steunverlening. Voor het effect van deze steun is van groot belang dat het EFRO alleen medefinanciert, tot in het algemeen 50%. De Commissie heeft berekend dat, door de hefboomwerking van de cofinanciering, de totale investeringen die door de EFRO-bijstand zijn gegenereerd in 1988 ongeveer 1,1% van de bruto investeringen in vaste activa in de Gemeenschap bedroegen¹¹. Voor de minder ontwikkelde regio's in de zes landen die meer dan viervijfde van de steun voor hun rekening nemen zal het effect derhalve aanzienlijk zijn. De communautaire steun vormt echter slechts een aanvulling op de nationale maatregelen voor regionaal beleid. Volgens het derde periodiek verslag over de regio's bedroegen de EFRO-uitgaven voor investeringssteun aan het bedrijfsleven in 1982 nog geen 10% van de nationale steun. Voor infrastructuurprojecten bedroeg de bijdrage 0,3% van de totale bruto infrastructuurinvesteringen in de Gemeenschap en naar schatting 3 à 4% in regionale steungebieden.

Door het samenspel van communautair en nationaal beleid, en het geringe gewicht van dat eerste in het totaal, valt de doeltreffendheid en de omvang van de communautaire bijdrage tot een reële convergentie van de regio's moeilijk exact vast te stellen. Terwijl het EFRO overwegend investeringen subsidieert, waarbij regionale criteria voorop staan, is het ESF gericht op een kwalitatieve verbetering van het aanbod van arbeidskrachten. Omdat de taken vanuit de arbeidsmarkt, functioneel, worden gedefinieerd en 75% van de middelen moet worden aangewend voor jongeren, resulteert als gevolg van regionale verschillen in jeugdwerkloosheid een trendmatig positief regionaal effect van de steunmaatregelen. Door verbetering van de kwaliteit van de belangrijkste produktiefactor draagt het ESF bij tot de concurrentiekracht van laag ontwikkelde regio's. In 1986 kregen, in dalende volgorde, Ierland, Portugal, Griekenland, Spanje en Italië de hoogste subsidies per hoofd van de beroepsbevolking. Deze vijf landen

Lidstaten	To- taal	Pro- gram- ma's	Pro- jec- ten	w.v. infra- struct.	Bbp per hoofd ^a
Luxemburg	17	2	15	15	124
Denemarken	183	10	166	140	117
Duitsland	928	77	850	347	114
Frankrijk	2.814	262	2.540	2.157	111
Nederland	248	14	233	201	107
Italië	7.912	136	7.754	6.778	104
VK	5.103	465	4.627	3.621	104
België	204	27	175	132	102
Spanje (85-88)	2.034	76	1.959	1.945	72
Ierland	1.302	144	1.157	842	65
Griekenland (81-88)	2.448	263	2.184	2.150	57
Portugal (85-88)	1.200	117	1.082	1.081	52
EG-12	24.393	1.593	22.743	19.408	100

a. Index; door de EG gecorrigeerd voor verschil in koopkracht. Bron: *European Economy*, nr. 42, Statistische bijlage.
Bron: Kolommen 1 t/m 4: EFRO, *Jaarverslag*, nr. 14, 1988.

met een derde van de beroepsbevolking van de Gemeenschap krijgen ongeveer 60% van de ESF-middelen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de steunverlening door de fondsen op economische gronden goed te verdedigen valt en globaal gezien bijdraagt tot het beoogde doel, maar dat voor een meer gedetailleerde beoordeling de gegevens ontbreken. Daarbij kan met spanning worden uitgezien naar de resultaten van de beoordelingsprocedures die bij de laatste hervorming zijn aangekondigd.

Besluit

De Europese structuurfondsen zijn het belangrijkste instrument voor de coördinatie van het sociale en regionale beleid in de Gemeenschap.

Het is nog te vroeg om de ingrijpende hervorming van de fondsen, die na de laatste uitbreiding in het kader van de voltooiing van de interne markt is doorgevoerd, te kunnen beoordelen. Het is echter duidelijk dat een en ander belangrijke gevolgen heeft voor de financiële verhoudingen tussen de lidstaten. Door het aanvullende karakter is de steunverlening gekoppeld aan leningen van de EIB, zodat aanzienlijke transfers ontstaan, mede door de hefboomwerking voor het particuliere kapitaalverkeer. De betekenis hiervan in het kader van een Economische en Monetaire Unie zou nader moeten worden onderzocht. Ten slotte zijn er consequenties voor een verdere uitbreiding van de EG met Oosteuropese landen. Deze landen hebben immers een aanzienlijk lager ontwikkelingsniveau en kampen met grote structurele problemen. Niet alleen zouden de kosten voor sociaal en regionaal beleid gigantisch toenemen, maar ook zou het subsidiariteitsbeginsel, waarbij het beleid ontwikkeld wordt vanuit lokale en particuliere initiatieven van onderop, hoge eisen stellen aan deze tot nu toe centraal geleide economieën.

V.F.M. Wesseling

11. Veertiende verslag (1988) van de EFRO, Brussel 1990, blz. 5.

**Tabel 2. Door
het EFRO toe-
gekende bij-
stand 1975-
1988 (mln. ecu)**