



# Tien jaar Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

PROF. DR. W.T.M. MOLLE\*

## Inleiding

Begin dit jaar was het tien jaar geleden dat het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling werd opgericht. Deze maand is het tien jaar geleden dat het fonds zijn eerste betalingen deed. Een jubileum dat het waard is om even bij stil te staan. In dit artikel zal een kort overzicht worden gegeven van de geschiedenis van het fonds en zal de balans opgemaakt worden van de afgelopen tien jaar. Daarna zal kort worden ingegaan op de nieuwe reglementen die vanaf begin dit jaar gelden. Ten slotte zal een blik worden geworpen op de nabije toekomst, waarbij met name aan de implicaties van de aanstaande toetreding van Spanje en Portugal aandacht zal worden besteed.

## Voorgeschiedenis

Er bestaan in Europa grote regionale ongelijkheden. Bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1956 vreesde men dat deze door de verdergaande integratie zouden kunnen toenemen. In de preambule van het Verdrag van Rome wordt vermeld dat het verschil in welvaartsniveau tussen de onderscheiden gebieden en de achterstand van de minst begunstigde gebieden, verminderd dient te worden. Toch werd dit niet gevolgd door de verplichting om een Europees regionaal beleid uit te werken; de regionale politiek bleef praktisch voorbehouden aan de lidstaten.

In de loop van de jaren werd echter steeds duidelijker dat niet kon worden volstaan met zuiver nationale maatregelen en heeft de commissie steeds meer bevoegdheden gekregen<sup>1)</sup>. Deze betroffen vooral de coördinatie van nationale en communautaire maatregelen van regionale aard of met een regionale werking.

Bij de eerste uitbreiding van de Europese Gemeenschap werd duidelijk dat de Engelse economie niet op dezelfde manier zou kunnen profiteren van de EG als de oorspronkelijke lidstaten hadden gedaan. Gezien de grote plaats van de achterblijvende regio's in de economische problematiek van het Verenigd Koninkrijk werd steeds duidelijker gevraagd om een Europese financiële steun aan deze gebieden. Deze

roep werd gehonoreerd door de conferentie van 1972 van Parijs, die de Commissie uitnodigde om met voorstellen te komen voor de opzet van een Europees regionaal fonds. Na enige jaren van onderhandelen kon in maart 1975 het reglement van dit fonds worden vastgesteld.

## De omvang en de verdeling van de middelen

Het EFRO wordt gevoed uit de begroting van de Gemeenschap, d.w.z. uit de eigen middelen van de EG. Het fonds kan zowel kredieten verstrekken om investeringen in economische activiteiten te vergemakkelijken als kredieten ter ontwikkeling van de infrastructuur. Belangrijke voorwaarde is dat deze projecten liggen in erkende probleemregio's en dat de gesteunde activiteit ook al onderwerp is van steunmaatregelen van de lidstaat; het fonds werkt dus aanvullend op de inspanningen van lidstaten. Lidstaten dragen projecten voor die door het EFRO worden beoordeeld op hun potentiële bijdrage aan de oplossing van de moeilijkheden in de betreffende regio.

De omvang van het fonds is de afgelopen tien jaar zeer snel gegroeid. Was het totale bedrag van de betalingen in het eerste jaar van het EFRO met ca. 258 miljoen ECU nog relatief bescheiden, in 1984 was het totale bedrag van vastleggingskredieten toegenomen tot 2,14 miljard ECU (meer dan f. 5 mrd.). Deze bedragen stonden gelijk met resp. 4,8% en 7,3% van de EG-begroting. Het grootste gedeelte van deze gelden (zo'n 80%) is aangewend voor infrastructurele werken, voornamelijk wegen, en energievoorzieningen. De overige 20% is vooral gebruikt voor ondersteuning van industriële investeringen.

De omvangrijke middelen van het fonds werden tot nog toe verdeeld in een z.g. quotagedeelte en een z.g. non-quotagedeelte. De verdeling van het quotagedeelte kwam tot stand via regelmatige onderhandelingen tussen de lidstaten. Het non-quotagedeelte, dat maar 5% van het totaal uitmaakte, was zoals de naam al aanduidt wisselend aanwendbaar al naar gelang de ernst van de problemen. Het had een duidelijk Gemeenschapskarakter omdat het was bedoeld om de gevolgen te ver-

zachten die EG-maatregelen (b.v. landbouwbeleid, uitbreiding van de Gemeenschap) voor bepaalde regio's hadden.

Vanaf het begin hebben landen die relatief arm zijn en veel probleemregio's hebben, een relatief groot gedeelte van de middelen uit het fonds gekregen. Een overzicht van de verdeling van de middelen in de eerste tien jaar van het fonds is weergegeven in tabel 1.

Vergelijking van deze verdeling met die van de bevolking en het inkomen per hoofd toont aan dat de steun van het fonds inderdaad sterk geconcentreerd is geweest op de arme landen. Griekenland, dat in 1980 lid werd van de EG, zou wat zijn ontvangsten uit het fonds betreft waarschijnlijk bovenaan gestaan hebben als het de volle tien jaar had kunnen profiteren van de mogelijkheden van het EFRO. (Dat blijkt uit de cijfers voor 1985 waar het Griekse aandeel dat van Ierland verhoudingsgewijs al dichterbij genaderd is).

In de afgelopen tien jaar is de steun van het EFRO in zeer sterke mate geconcentreerd geweest op de armste regio's van de EG. Dat zijn de Mezzogiorno in Italië, geheel Ierland (de republiek en Noord-Ierland), de overzeese gebieden van Frankrijk en alle regio's van Griekenland met uitzondering van Athene. Gezamenlijk ontvingen deze gebieden meer dan 56% van de totale EFRO-steun, terwijl zij maar 13% van de totale bevolking van de EG huisvesten. Deze concentratie is een gevolg van een bewust beleid om de Europese inspanningen ook op de oplossing van die problemen te richten die op Europese schaal het dringendst zijn.

Dit betekent overigens niet dat er voor de andere regio's met problemen helemaal niets wordt gedaan. Allereerst worden er in het kader van het nationale regionale beleid vele steunmaatregelen getroffen waarvoor geen bijdrage van de EG geldt. Daarnaast wordt er in andere regio's ook Europese steun verstrekt, maar de omvang daarvan is beperkt zowel qua aantal projecten als qua subsidiepercentage.

## Nieuwe reglementen

In het begin van 1985 is het nieuwe reglement van het EFRO in werking getreden. Dit heeft een aantal tekortkomingen van het oude reglement opgeheven. In de eerste plaats is de verdeling van de middelen gewijzigd. De starre verdeling van de middelen van het quota-gedeelte en de wisselende verdeling van het non-quotagedeelte zijn in het nieuwe reglement afgeschaft en vervangen door een stelsel van marges of vorken. Deze vorken zijn, na moeizame onderhandelingen, voor de diverse lidstaten vastgesteld zoals in tabel 2 is weergegeven.

\* Hoogleraar Economie van de Europese Integratie aan de Rijksuniversiteit Limburg en directeur van het Nederlands Economisch Instituut.  
1) W.T.M. Molle, Regionaal beleid in de Europese Gemeenschap, *ESB*, 29 juli 1981, blz. 716 - 721.

Tabel 1. Verdeling van de steunverlening in het kader van het EFRO, 1975 t/m 1984

Land	Toegekende EFRO-steun		Bevolking	EFRO-steun per hoofd	Inkomen per hoofd, 1985
	in mln. ECU (1)	in procenten (2)	in procenten (3)	index (4 = 2/3)	index (5)
Griekenland	1.098	9,4	3,6	261	40
Ierland	725	6,2	1,3	477	51
Italië	4.408	37,6	20,8	181	67
Verenigd koninkrijk	2.824	24,0	20,7	116	90
Frankrijk	1.721	14,7	20,0	74	117
Denemarken	132	1,1	1,9	58	125
België	115	1,0	3,6	28	115
Nederland	156	1,3	5,3	25	116
Luxemburg	12	- a)	- a)	- a)	121
Bondsrepubliek Duitsland	546	4,7	22,7	21	128
EUR-10	11.739	100,0	100,0	100	100

a) Niet opgenomen wegens geringe omvang.

Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Tiende verslag van de Commissie, Europees fonds voor Regionale Ontwikkeling 1984*, Com. (85) 516 def., Brussel, 1985, Eurostat, diverse statistieken.

Zoals men ziet is daarmee de verdeling niet radicaal anders dan die in tabel 1, maar wel veel flexibeler. De benedengrens van de vork bepaalt het minimum aan middelen dat elke lidstaat gewaarborgd wordt voor zover hij bij de Commissie een passend aantal aanvragen voor steun indient. Een lidstaat kan ook het gedeelte tot de bovengrens van de marge aan middelen krijgen als de projecten die door hem worden ingediend een hoge prioriteit krijgen bij de afweging op grond van het EG-belang.

De tweede belangrijke wijziging van het reglement betreft de invoering van steunverleningsprogramma's. Deze programma's kunnen, in combinatie dan wel afzonderlijk, betrekking hebben op infrastructuurinvesteringen, steunregelingen ten behoeve van bedrijven in de industrie, de ambachts- of de dienstensector, of ook wel op acties ter benutting van het eigen ontwikkelingspotentieel van de regio's. Hierbij dient onderscheidt te worden gemaakt tussen twee soorten programma's:

- de communautaire programma's, waartoe het initiatief door de Europese Commissie wordt genomen. Deze zijn bedoeld om een bijdrage te leveren tot de oplossing van ernstige problemen die de sociale en economische toestand van een of meer regio's negatief beïnvloeden. Zij omvatten telkens een aantal samenhangende meerjarenacties welke rechtstreeks gericht zijn op de verwezenlijking van communautaire doelstellingen en de uitvoering van bepaalde beleidslijnen van de Gemeenschap. In beginsel gelden de programma's van de Gemeenschap voor het grondgebied van verscheidene lidstaten tegelijkertijd met instemming van deze laatste. De voor steun in aanmerking komende zones en regio's worden gewaarschuwd aangegeven;
- de nationale programma's van communautair belang worden door de overheid van elk land bij de Commissie ingediend. Met deze programma's worden nationale doelstellingen nagestreefd, terwijl tevens een bijdrage wordt geleverd tot de tenuitvoerlegging

van communautaire doelstellingen en beleidslijnen. Het EFRO mag in dit verband slechts steun verlenen aan regio's of zones waarop nationale steunregelingen met regionale strekking van toepassing zijn. Het voor de financiering van deze programma's bestemde deel van de EFRO-bijstand zal geleidelijk worden vergroot en moet tenminste 20% bereiken van de totale steun die het EFRO vanaf de inwerkingstreding van Verordening nr. 787/84 (1-1-1985) tot eind 1987 zal toekennen.

#### De toetreding van Spanje en Portugal

De uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal leidt tot een aanmerkelijke vergroting van de regionale problemen. Het betekent b.v. een verdubbeling van de bevolking in de minst bedeelde regio's van de EG; een toename van het aantal regio's met een achtergebleven landbouw en/of industriële herstructureringsproblemen, of een sterke demografische druk leidend tot een hoge werkloosheid.

Voor de Commissie is dit vooruitzicht aanleiding geweest om voor 1986 een verhoging van de totale omvang van de steunverlening in het kader van het EFRO voor te stellen met 52%. Op deze manier zou de steun aan de probleemregio's van de huidige lidstaten niet hoeven te verminderen en zou de steun aan de regio's van Spanje en Portugal op een daarmee vergelijkbare basis kunnen geschieden. In de ontwerp-begroting had de Commissie dan ook een bedrag voor het EFRO opgevoerd van f. 7,2 mrd. De Raad heeft dit nogal drastisch naar beneden gebracht, n.l. tot f. 4,6 mrd. Het parlement heeft het nu weer verhoogd tot f. 6,6 mrd., ervan uitgaande dat zowel Spanje als Portugal in staat zullen zijn om snel voldoende gekwalificeerde projecten in te dienen. Wat dat laatste land betreft zijn daarover overigens nog wel een paar vraagtekens.

De Raad van Ministers zal zich in de komende weken over deze zaak buigen, en het definitieve bedrag vaststellen. Algemeen

Tabel 2. Minimale en maximale aandelen van de EG-lidstaten in de steunverlening van het EFRO, in procenten

	Benedengrens	Bovengrens
België	0,90	1,20
Denemarken	0,51	0,67
Duitsland	3,75	4,81
Griekenland	12,35	15,74
Frankrijk	11,05	14,74
Ierland	5,64	6,83
Italië	31,94	42,59
Luxemburg	0,06	0,08
Nederland	1,01	1,34
Verenigd Koninkrijk	21,42	28,56

wordt verwacht dat het dicht bij het door het parlement gevoteerde bedrag zal liggen. Zo gauw Spanje en Portugal zijn getreden, en dat is per 1 januari a.s., zal de Raad in zijn nieuwe samenstelling besluiten nemen over de vorken die voor ieder van de twaalf lidstaten zullen gelden.

#### Evaluatie

Wat hebben de inspanningen van de EFRO tot nog toe voor effect gehad? Met andere woorden, heeft het regionaal beleid zoals dat met steun van het EFRO werd gevoerd, zijn geld wel opgebracht? Dit is een moeilijk te beantwoorden vraag. Natuurlijk kan men wijzen op heel concrete zaken, zoals de weg die een bepaald gebied ontsloten heeft, of de modernisering van een fabriek, waardoor een zeker aantal arbeidsplaatsen behouden is gebleven enz. Maar heeft dit ook werkelijk de ontwikkeling van deze en vergelijkbare regio's zover bevorderd dat als gevolg daarvan een significante daling van de regionale ongelijkheden in Europa is opgetreden? Het antwoord daarop is nee, want over de afgelopen tien jaar zijn de dispariteiten niet afgenomen 2).

Dit hoeft echter niet te betekenen dat het huidige Europese regionale beleid dus maar als een ondeugdelijk instrument dient te worden afgeschaft. Regionale ontwikkeling is een zaak van zeer lange adem. Bovendien is aannemelijk dat zonder het EFRO de situatie nog ongunstiger zou zijn geweest. Ten slotte bestaan er op EG-niveau niet veel andere middelen om de omvangrijke transfer van gelds van arme naar rijke regio's te realiseren die altijd nodig zal zijn om de voorwaarden te scheppen voor de economische en sociale ontwikkeling die deze regio's op eigen kracht niet kunnen doormaken. Het EFRO kan dan ook een goed tweede decennium worden toegewent.

W.T.M. Molle

2) Zie b.v. Commission EC, *The regions of Europe*, second periodic report, Brussel, 1984.